



Mémoire de la Ville de Québec

Présenté à
la Commission de l'aménagement du territoire

Sur le projet de loi 16
*Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et
d'autres dispositions*

Le 18 avril 2023

Introduction

La Ville de Québec remercie la Commission de l'aménagement du territoire de cette opportunité de présenter ses commentaires sur le projet de loi 16, *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*.

Ce projet de loi présente plusieurs bonifications aux pouvoirs municipaux qu'il convient de saluer, comme le pouvoir d'adopter un zonage incitatif, l'élargissement du pouvoir d'acquisition d'immeubles dans le cadre d'un plan particulier d'urbanisme et celui d'utiliser le fonds de stationnement pour financer des projets de mobilité durable, notamment. Les assouplissements en matière d'approbation référendaire pour permettre une certaine densification, modifier les normes de stationnements ou relatives aux logements accessoires sont aussi bien accueillis.

En annexe au présent mémoire une liste de quelques autres amendements souhaités.

Centralisation accrue des pouvoirs

On sait que le caractère décentralisé des pouvoirs municipaux ou le statut de « créature de l'État » des gouvernements locaux, repose principalement sur le niveau d'autonomie que leur confèrent les lois.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *LAU*, est la source des pouvoirs décentralisés en aménagement du territoire. L'autonomie dont disposent les municipalités en cette matière est déterminante dans leur capacité d'agir sur leur développement. La *LAU* a d'ailleurs été adoptée en 1979 dans la foulée du Livre vert **sur la décentralisation**¹. Cette réforme a été établie sur la base de quatre principes : premièrement que l'aménagement est une responsabilité politique assumée par des élus, deuxièmement qu'elle implique la concertation des choix et des actions entre les paliers de gouvernement impliqués, **troisièmement, que les pouvoirs soient partagés en respectant les domaines propres d'intervention de chaque palier** et quatrièmement, que la participation citoyenne aux décisions d'aménagement soit favorisée.

La ministre se donne les moyens, par ce projet de loi, d'imposer un rythme aux instances municipales responsables de l'aménagement du territoire. Elle établira des cibles, obtiendra une reddition de comptes et elle pourra exercer une discrétion assez large pour demander à une communauté métropolitaine, à une MRC ou à une agglomération de modifier son plan ou son schéma. Les communautés métropolitaines, MRC et agglomérations qui n'adopteront pas la modification demandée par la ministre dans le délai de six mois imparti par la loi seront automatiquement et sévèrement sanctionnées.

¹ SECRÉTARIAT À L'AMÉNAGEMENT ET À LA DÉCENTRALISATION, MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. « L'aménagement et l'urbanisme », *La décentralisation : une perspective communautaire nouvelle*, Fascicule 3, 1978.

Nul doute que le gouvernement est à la recherche de moyens pour accélérer le pas et s'assurer que l'ensemble du monde municipal intègre plus promptement les préoccupations liées à l'évolution rapide des réalités environnementale, économique et sociale. Cette volonté est louable.

En adoptant toutefois une approche coercitive, le projet de loi touche à une corde sensible, voire à un principe cher aux élus municipaux, celui de l'autonomie des pouvoirs et de la décentralisation. Nous ne prêtons pas d'intention centralisatrice au gouvernement, mais il faut constater que ce projet de loi permet une certaine centralisation des pouvoirs et une perte d'autonomie pour les élus municipaux. Les ajustements apportés auront un impact majeur, non seulement chez les MRC qui manqueraient d'assiduité dans l'exercice de leur responsabilité, mais aussi dans des villes comme la nôtre qui œuvre quotidiennement avec ses équipes d'urbanistes et de juristes à améliorer et à moderniser l'aménagement de leur territoire.

Pour comprendre les changements subtils mais structurants que ce projet de loi apporte à la relation entre l'État et les gouvernements locaux, il est utile de rappeler brièvement la mécanique en vigueur. C'est dans ses subtilités que se cache le niveau d'autonomie des municipalités et MRC.

On sait que l'aménagement du territoire résulte d'une cascade de décisions et d'un jeu de conformité:

- Les orientations gouvernementales, préparées sous la responsabilité du ministre des Affaires municipales;
- Le plan métropolitain d'aménagement et de développement, élaboré par la communauté métropolitaine, devant être conforme aux orientations gouvernementales;
- Le schéma d'aménagement et de développement, adopté par le conseil d'agglomération, devant être conforme au plan métropolitain et aux orientations gouvernementales;
- Le plan d'urbanisme de la municipalité locale, devant être conforme au schéma;
- Les règlements d'urbanisme de la municipalité locale, devant être conformes au plan d'urbanisme et au SAD.

Actuellement, la LAU n'établit pas de délai précis pour compléter la révision des plans métropolitains et des schémas. La période de révision commence au cinquième anniversaire du schéma courant, mais la conciliation des volontés gouvernementales et municipales sur chacun des objets d'un nouveau schéma peut prendre des années.

Le gouvernement du Québec a toutefois le pouvoir d'adopter les modifications à la place de l'instance municipale en cas d'impasse, ce qui respecte l'un des fondements de la décentralisation en faisant porter à chaque gouvernement élu le poids politique de ses décisions.

Par ailleurs, lorsqu'une modification ou une révision du plan métropolitain ou du schéma d'aménagement entre en vigueur, une obligation de concordance s'opère pour que soient apportées aux documents devant s'y conformer les modifications nécessaires pour qu'ils demeurent conformes. Cela doit se faire dans un délai de six mois suivant la modification du plan métropolitain ou du schéma ou dans un délai de deux ans suivant leur révision. La *LAU* ne sanctionne pas le défaut d'adopter un règlement de concordance.

Actuellement, toujours, lorsque le gouvernement modifie ses orientations gouvernementales, la *LAU* n'impose pas de modifier le plan métropolitain ou le schéma pour en tenir compte. Ces orientations ne peuvent s'imposer que dans le contexte d'une modification ou d'une révision du schéma **initiée par l'instance compétente**. Il y a quelques exceptions, notamment lorsqu'une modification est nécessaire pour des raisons de sécurité publique ou pour assurer une protection adéquate des milieux humides et hydriques. Encore une fois, pour remédier à un refus, le conseil des ministres a le pouvoir d'adopter la modification à la place de l'instance municipale. Nous observons incidemment que ce pouvoir a été très peu utilisé depuis l'entrée en vigueur de la *LAU*.

Bien sûr, cette mécanique que nous venons de décrire n'assure pas l'intégration parfaite des instructions du ministre dans les décisions d'aménagement qui relèvent des autorités locales. Elle peut, pour ce motif, sembler imparfaite du point de vue de l'autorité provinciale. Mais cette nécessaire concertation entre les paliers local et provincial pour modifier un schéma dans un contexte régulier est un rempart assurant l'exercice d'un pouvoir décentralisé aux gouvernements locaux.

Le projet de loi 16 altère cette autonomie municipale en permettant à la ministre d'exiger de la communauté métropolitaine ou du conseil d'agglomération qu'il modifie son plan métropolitain ou son schéma d'aménagement dans un délai de six mois lorsqu'elle l'estimera justifié :

- 1° pour assurer, à la suite de l'adoption de nouvelles orientations gouvernementales, sa conformité à celles-ci;
- 2° pour donner suite à un bilan régional ou métropolitain qui indique qu'une cible n'a pas été atteinte;
- 3° pour améliorer la sécurité publique, comme le prévoit déjà la loi.

La ministre notifiera un **avis indiquant les modifications qui doivent être apportées** au plan métropolitain ou au schéma. Ainsi, non seulement le gouvernement édictera ses grandes orientations, mais la ministre pourra décider précisément de la façon dont elles doivent s'insérer dans le schéma. Elle pourra aussi requérir l'adoption par le conseil d'agglomération d'un contrôle intérimaire, qui aura un impact direct sur le citoyen.

La ministre pourra ainsi forcer à son rythme l'intégration des modifications qu'elle apportera aux orientations gouvernementales dans le schéma d'aménagement et elle pourra aussi user d'autorité pour forcer une telle modification lorsqu'elle jugera le bilan de l'agglomération insatisfaisant.

En cas de refus d'obéir, **aucune modification du schéma ou du plan métropolitain ne pourra entrer en vigueur**. Le développement du territoire sera ainsi figé et tout projet d'aménagement nécessitant une modification du schéma sera empêché jusqu'à satisfaction de la demande ministérielle.

Le délai de six mois pour adopter la modification exigée ne laisse pas l'espace requis à la concertation entre les paliers de gouvernement. Il faut savoir que le cheminement d'un règlement pour modifier le schéma prend à lui seul trois mois jusqu'à son adoption et ce, sans compter le temps pris pour rédiger la modification et délibérer au sein du conseil. Or, il est fréquent que les demandes gouvernementales en aménagement du territoire entraînent une longue concertation entre le gouvernement et l'agglomération. C'est au terme de ce dialogue que les compromis acceptables pour chaque instance sont adoptés. À titre d'exemple, la Ville de Québec a attendu pendant neuf mois des réponses du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques concernant l'application du régime transitoire de gestion des rives, du littoral et des zones inondables pour les secteurs en bordure du fleuve. Autre exemple : le ministère de la Culture et des Communications a pris 12 mois pour transmettre les grilles et les critères devant servir à réaliser les inventaires des bâtiments patrimoniaux. La révision du Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec a également nécessité de nombreuses discussions avec différents ministères, discussions qui ont allongé la période de révision bien au-delà du délai de deux ans prévus à la *LAU*.

L'impossibilité de modifier le schéma s'appliquera également lorsque le conseil d'agglomération **sera en défaut d'adopter une modification de concordance** au plan métropolitain. La *LAU* prévoira aussi l'impossibilité de modifier le plan d'urbanisme et les règlements d'urbanisme si une municipalité est en défaut d'adopter un règlement de concordance, suivant une modification du schéma. **Les règlements d'urbanisme ne pourront tout simplement pas entrer en vigueur.**

Les élus municipaux devront choisir entre, d'une part, défendre leur vision de l'aménagement du territoire ou leur besoin de prendre le temps d'approfondir leur réflexion avant de statuer, et d'autre part, obéir pour abrégé les inconvénients subis, notamment par leurs citoyens qui seront privés de la possibilité d'obtenir une modification à la réglementation d'urbanisme pour réaliser leur projet.

Concrètement, la Ville de Québec est en défaut présentement d'adopter la réglementation de concordance à son schéma d'aménagement révisé. Elle ne compte pas le faire à court terme puisqu'elle a plutôt entrepris de réviser en profondeur son plan d'urbanisme. Elle a formellement demandé au ministère de lui consentir un délai dans une résolution adoptée par le conseil de la ville le 21 mars 2022, mais cette demande est demeurée sans réponse.

Si ces dispositions du projet de loi entrent en vigueur, **la Ville de Québec ne pourra apporter aucune modification à sa réglementation d'urbanisme**. Or, les instances de la Ville de Québec adoptent en moyenne annuellement quelque 125 règlements d'urbanisme. Les propriétaires du territoire seront pénalisés et cette sanction est, au surplus, sans lien avec le manquement commis. La modification réglementaire qui sera empêchée n'est pas nécessairement celle visée par l'obligation de concordance.

Amendements suggérés

De façon constructive, nous suggérons que le projet de loi prenne une orientation différente, en rappelant d'abord que la décentralisation des pouvoirs demeure le fondement de cette loi, tout en donnant au gouvernement du Québec le moyen d'intervenir si une MRC ou une Ville délaisse ses obligations ou prend trop de temps sans justification valable.

Le projet de loi insère un préambule dans la *LAU* qui énonce les principes sur lesquels elle se fonde. Les principes proposés devraient être enrichis des principes fondateurs de la loi énoncés au livre vert de 1978, dont le fait que l'aménagement est d'abord une responsabilité politique, impliquant des pouvoirs partagés entre les instances gouvernementales, dans le respect des domaines propres d'intervention de chaque instance.

Nous suggérons aussi d'ajouter à ce préambule le principe de « subsidiarité » qui figure déjà, comme suit, parmi les principes de la *Loi sur le développement durable* :

« les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés »².

Le principe de subsidiarité implique donc que le pouvoir décisionnel soit confié au gouvernement le plus près du citoyen apte à l'exercer.

Par ailleurs, le contexte de la lutte aux changements climatiques requiert que des orientations gouvernementales puissent être mises en œuvre rapidement et les pouvoirs ministériels actuels de requérir une modification du schéma ou du plan métropolitain pour des considérations de sécurité publique ou de protection environnementale demeurent pertinents. Nous sommes favorables à ce qu'ils soient maintenus.

Plus généralement toutefois, vous conviendrez avec nous que la population n'élit pas un gouvernement local pour qu'il se voie dicter ses décisions par une autre instance.

La loi confère actuellement au gouvernement le pouvoir d'adopter des modifications au schéma d'aménagement et au plan métropolitain en cas de défaut d'obtempérer par le gouvernement local, dans les cas où le ministre peut déjà exiger des modifications à ces documents.

² Par. 6 g) de la *Loi sur le développement durable* (RLRQ c. D-8.1.1)

Si le gouvernement tient à élargir les motifs pour lesquels la ministre pourra demander une modification immédiate du schéma ou du plan, nous suggérons qu'il se donne le moyen de palier au défaut en adoptant lui-même la modification du schéma, plutôt qu'une approche coercitive. Il pourrait en être de même pour l'imposition d'un contrôle intérimaire.

De plus, le défaut d'adopter un règlement de concordance au plan métropolitain ou au schéma ne doit pas entraîner l'impossibilité de modifier les règlements d'urbanisme. Il serait inique de punir ainsi la population parce que l'instance municipale prend plus de temps pour réfléchir à la manière d'intégrer à sa réglementation une modification ou une révision du schéma d'aménagement.

Conclusion

En conclusion rappelons-nous que les lois ont une certaine pérennité, et ce sont elles qui définissent si les municipalités sont des créatures de l'État ou des gouvernements de proximité. Nous identifions que ce tour de vis pour contraindre les agglomérations et MRC dans leurs orientations d'aménagement n'est pas anodin et que l'approche retenue heurte l'autonomie municipale.

La volonté d'accélérer l'application des orientations gouvernementales en aménagement du territoire sur le terrain est peut-être justifiée dans certaines régions, mais il faut laisser aux élus municipaux la responsabilité de décider du contenu des schémas d'aménagement qu'ils adoptent. Il faut laisser l'espace au dialogue entre les paliers de gouvernement et pour ceux qui refuseront de se laisser guider par les grandes orientations de l'État dans leurs décisions d'aménagement, que le gouvernement se donne le moyen de décider. Il portera le poids politique de ses décisions.

Nous insistons en terminant sur notre demande de renoncer à pénaliser une municipalité en l'empêchant d'aménager son territoire lorsqu'elle se donne le temps de réfléchir à la façon de se conformer aux nouveaux objectifs d'un plan métropolitain ou d'un schéma d'aménagement révisé ou modifié.

ANNEXE

Autres amendements demandés

Les pouvoirs nécessaires à l'atteinte des cibles

Le plan métropolitain d'aménagement et de développement et le schéma d'aménagement devront établir des « cibles » à atteindre pour chacun des objets sur lesquels il doit porter ainsi que toute mesure propre à en assurer la mise en œuvre. La loi ne précise pas la nature de ces cibles, mais il serait important que l'instance qui les adopte ait tous les pouvoirs et les moyens de les atteindre. Par exemple, une cible de protection de milieux naturels nécessiterait le pouvoir réglementaire d'opposer un zonage de conservation sur un lot, sans devoir l'exproprier.

Délai pour adopter un règlement de remplacement

Nous accueillons très favorablement la possibilité qui est offerte aux conseils d'arrondissement de la Ville de Québec d'adopter un règlement de remplacement dans la foulée de la révision du plan d'urbanisme. La *LAU* consentira un délai de 180 jours pour adopter un tel règlement suivant l'entrée en vigueur du plan révisé, alors que l'article 110.10.1 de la *LAU* exige actuellement que les deux actes soient adoptés le même jour.

Le délai de 180 jours est toutefois très court pour une ville de la taille de Québec où il faut remplacer le règlement d'harmonisation et les règlements de six arrondissements. Nous demandons qu'il nous soit consenti un délai de deux ans après l'entrée en vigueur du plan révisé, délai que le projet de loi consent déjà à d'autres grandes villes par la modification à l'article 264.0.9 de la *LAU* apportée par l'article 139 du projet de loi.

Assurer la sécurité juridique des règlements d'urbanisme

En ajoutant de nouvelles formalités à l'adoption ou à l'entrée en vigueur des règlements, le projet de loi ouvre la voie à de nouveaux motifs de contestation judiciaire pouvant entraîner l'annulation de l'acte, si le requérant démontre que l'informalité entraîne un préjudice sérieux.

L'article 115 du projet de loi modifie l'article 137.3 de la *LAU* de façon à interdire au conseil d'agglomération (ou au comité exécutif, dans le cas de la Ville de Québec) de se prononcer sur la conformité d'un règlement d'urbanisme en cas de défaut de concordance à une modification de schéma, empêchant ainsi son entrée en vigueur. Une personne qui voudrait contester l'entrée en vigueur d'un règlement pourrait donc prendre un pourvoi pour faire déclarer nulle la décision du comité exécutif d'approuver le règlement si elle peut démontrer que la municipalité est en défaut d'adopter un règlement de concordance. Cela ferait en sorte qu'un règlement, qui aurait déjà produit des effets, pour la réalisation d'un projet par exemple, pourrait être déclaré non en vigueur, avec les conséquences que l'on peut imaginer. De plus, comme il n'est pas clairement établi qui décide si la concordance est complétée ou non, la question pourrait devoir être tranchée par la Cour supérieure. Elle aurait alors à se pencher sur la

conformité de règlements à un schéma révisé. Or, il a de tout temps été souhaité que ce débat se fasse exclusivement devant la Commission municipale.

Par ailleurs, certaines formalités sont ajoutées aux mesures de consultation publique, dont la diffusion d'un document explicatif et la production d'un sommaire de la consultation qui fait état des commentaires recueillis lors de la période de consultation écrite et, le cas échéant, lors de l'assemblée publique. Nous souhaitons éviter que nos règlements puissent être contestés au motif que l'un ou l'autre de ces documents serait incomplet ou insuffisant.

Par conséquent, nous suggérons que l'article 246.1 de la *LAU* soit modifié pour parer à toute éventuelle contestation fondée sur de tels motifs.

Les personnes pouvant demander une assemblée de consultation

Le projet de loi permettra dans certains cas de ne pas tenir d'assemblée publique de consultation, sauf si l'organisme compétent reçoit une demande d'un certain nombre de personnes. La loi ne précise pas toutefois si ces personnes doivent résider sur le territoire ou être habiles à voter au sens de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. Nous demandons de préciser qu'il doit s'agir de personnes habiles à voter.

Financement du Commissariat aux incendies

Les articles 159 et 187 du projet de loi donnent suite à une demande de la Ville de Québec afin de régulariser la perception, auprès des assureurs, de sommes pour le financement de son commissariat aux incendies, et nous vous en remercions.

Le libellé de la disposition ne permet toutefois de percevoir que les 3/4 des montants que la Ville a dépensés pour « la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail » des personnes affectées à ce travail. Dans le libellé en vigueur de l'article 168 de la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, il est permis de percevoir cette proportion des dépenses pour les « services d'enquête et de soutien », sans que ces dépenses ne soient reliées spécifiquement aux dépenses afférentes à la rémunération et aux avantages sociaux du personnel. Un amendement serait souhaité pour conserver cette possibilité.

Également, la modification reprend un irritant de la disposition en vigueur en limitant la perception aux assureurs « qui font affaire sur le territoire de l'agglomération de Québec ». Cette vérification est pratiquement impossible à faire. Nous proposons plutôt d'écrire « qui sont autorisés à faire affaire sur le territoire de l'agglomération ».