



**PROJET DE LOI 16
LOI MODIFIANT LA LOI SUR
L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME
ET D'AUTRES DISPOSITIONS**

***MÉMOIRE PRÉSENTÉ DANS LE CADRE DE
CONSULTATIONS PARTICULIÈRES DE LA
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE***

AVRIL 2023

TABLE DES MATIÈRES

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN	3
MISE EN CONTEXTE	4
1. LES PRÉALABLES : UN OBJECTIF, DES CIBLES ET DES MOYENS	5
2. L'EXEMPLARITÉ DE L'ÉTAT.....	6
3. LA QUESTION DE LA DENSITÉ	10
4. DANS MA COUR ET TOUT AUTOUR	14
5. DES MISES EN GARDE.....	15
CONCLUSION.....	17
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	18



INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Organisme indépendant et à but non lucratif, l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est le porte-parole de l'industrie de l'immobilier commercial du Québec. Il se consacre au progrès de l'industrie et au développement urbain responsable au Québec. Ses membres sont des propriétaires, des promoteurs, des investisseurs et des prêteurs, ainsi que des professionnels et des fournisseurs de services de l'industrie.

L'industrie de l'immobilier commercial ajoute annuellement 15,1 milliards de dollars au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 milliards de dollars en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers de personnes travaillent dans ce secteur. L'industrie verse 6,7 milliards de dollars en revenus fiscaux aux différents gouvernements.

Dans la région métropolitaine de Montréal, l'industrie a généré une valeur ajoutée de 9,8 milliards de dollars et contribué à soutenir près de 93 000 emplois. Elle a permis de récolter 2,3 milliards de dollars en impôts fonciers, soit 56 % de tous les revenus fonciers du Grand Montréal.

Finalement, l'industrie immobilière commerciale contribue à la hauteur de 53 % de toutes les taxes foncières perçues sur le territoire de la Capitale-Nationale, soit 585 millions de dollars en impôts fonciers. L'impact économique de l'industrie pour la région de la Capitale-Nationale se chiffre à 1,6 milliard de dollars et cette industrie y génère plus de 12 000 emplois-années.

MISE EN CONTEXTE

À l'occasion de la conversation nationale sur l'aménagement du territoire et de la *Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire* (PNAAT)¹ qui en a découlé, de nombreux constats et objectifs partagés par une diversité d'acteurs de la société civile, tant ceux issus de milieux sociaux, communautaires et scolaires que ceux issus des milieux économiques, sont apparus. Ces constats présents dans la PNAAT ont permis de jeter une assise forte et collective pour la mise en œuvre d'un territoire représentatif des besoins de la société et des collectivités qui la compose. Les attentes sont grandes.

La PNAAT est un document majeur qui insiste sur l'importance du territoire, sur ses richesses et sa fragilité. Cette politique pose un regard nouveau sur notre patrimoine bâti et à bâtir, proposent d'actualiser nos modèles urbains et ruraux, aspire à réduire l'étalement urbain et l'utilisation de l'auto, etc. Bref, on nous annonce un grand chantier de transformation de l'aménagement de nos espaces. Nos habitudes de déplacements, nos aspirations d'hébergement, notre mode de vie se trouvent dans la ligne de mire des actions prioritaires à entreprendre.

Il était déjà évident que de nombreux enjeux devaient être considérés : le financement du transport collectif, une densification accrue au bénéfice de la rentabilisation des investissements en transport collectif ainsi que de la protection de nos milieux naturels et agricoles, l'offre accrue de logements en conjonction avec la création de quartiers de proximité, une fiscalité et un financement local adaptés aux objectifs à atteindre, la qualité des constructions, la requalification foncière, la conservation et la requalification du patrimoine bâti, la mise à niveau et l'extension des infrastructures dans les secteurs urbanisés, etc.

Le projet de loi 16 ne peut être la seule avenue. Une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire devrait contribuer à relever les défis identifiés avec d'autres initiatives. À lui seul, le projet de loi ne vise pas une refonte des pratiques en matière d'aménagement ; à ce titre, il ne répond pas à l'appel de la PNAAT. Mais il y a plus : la loi sur l'aménagement du territoire dont nous avons besoin devrait s'inscrire dans un plan d'action beaucoup plus large, et le financement demeure un élément incontournable de ce plan attendu.

Les gouvernements locaux n'ont pas les ressources financières pour entretenir leurs infrastructures actuelles. Comment pourront-ils réaliser les infrastructures en eau nécessaires pour supporter la densité accrue dans le périmètre urbain ? Comment pourront-ils, étendre le réseau de transport collectif nécessaire aux quartiers de proximité ? Comment pourront-ils requalifier des terrains contaminés pour en faire de nouveaux quartiers de proximité ? Comment pourront-ils loger ceux de nos concitoyens qui n'ont pas les revenus pour faire face à la hausse des valeurs d'habitation qui découle d'une offre grandement insuffisante par rapport à la demande ?

Somme toute, puisque le projet ne constitue pas la réforme attendue et qu'il n'est pas associé à un plan d'action identifié en amont pour en soutenir les cibles et objectifs, on ne peut que regretter ce rendez-vous manqué.

¹ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/partage/mamh-mcc/PNAAT/BRO_PNAAT_fr.pdf

1. LES PRÉALABLES : UN OBJECTIF, DES CIBLES ET DES MOYENS

À défaut d'un plan d'action clairement défini et muni de moyens financiers adaptés, il sera impossible de répondre aux ambitions de la PNAAT.

Cela dit, le projet de loi cherche à donner suite à la conversation nationale sur le territoire qui a pris place au cours des deux dernières années. Dans la foulée de la PNAAT, il vise à réorienter nos approches urbanistiques pour répondre aux défis climatiques et à ceux de la biodiversité.

Prenons la crise de l'habitation : peut-elle se résorber comme nous l'avons vécu il y a 40 ans ? Certainement pas. Aujourd'hui, il faut aussi tenir compte de la crise climatique et construire aux bons endroits de manière à limiter nos déplacements générateurs de GES. Cela implique que l'on évitera l'étalement urbain et que l'on favorisera la création de quartiers de proximité dotés d'une masse critique de citoyens permettant de maintenir un pôle d'emplois et de services à distance de marche. Ces mesures sont aussi essentielles pour soutenir la conservation des milieux naturels sur le territoire.

Pour répondre aux défis de l'abordabilité en habitation, il faut augmenter de façon importante l'offre de tous types de logements. Il est donc inévitable d'identifier des cibles de nouvelles unités à construire, pour ensuite, en raison du contexte climatique, déterminer les zones susceptibles de les accueillir. Évidemment, cela soulève la question du financement public du logement inclusif, qui ne devrait pas être ignorée, et des investissements pour l'eau, le transport collectif, les garderies, les écoles, les parcs et tous les services publics présentement planifiés à la pièce.

En d'autres mots, il faudrait que le ministère des Affaires municipales soit accompagné de l'Habitation, des Transports, de l'Environnement, de l'Éducation, des Finances et du Trésor. Il faudrait un plan gouvernemental. En ce sens, un plan d'action en amont aurait inspiré un projet de loi fort différent. C'est avec ce préalable en tête que nous participons à la présente consultation.

2. L'EXEMPLARITÉ DE L'ÉTAT

L'État devrait être le garant de notre territoire. C'est le premier acteur concerné. Celui qui dicte le chemin. Évidemment, il devrait d'abord éviter de se contredire lui-même, par exemple en évitant que le ministère de la Santé propose de localiser un nouvel hôpital en périphérie au risque d'affaiblir un centre urbain déjà équipé des infrastructures nécessaires et affecté par le phénomène du télétravail. Notre gouvernance devrait éviter le cas vécu avec le projet d'hôpital à Gatineau².

Allons plus loin et osons espérer que l'État assume même un rôle dynamique et positif en demandant à tous ses ministères et organismes de travailler ensemble à l'atteinte des objectifs et cibles territoriaux. L'exemplarité de l'État ne se limite pas à éviter de causer des problèmes, il devrait aussi être interpellé pour en régler. C'est vrai pour le choix de l'emplacement des hôpitaux, des écoles et de bien d'autres investissements institutionnels qui, parfois, visent des acquisitions à moindre coût tout en ignorant les effets négatifs sur la planification territoriale.

Au-delà de ces considérations sectorielles, c'est d'abord à l'égard de la question du financement que l'État devrait être pro-actif. Il ne s'agit pas de la responsabilité d'un seul ministère, mais bien de celle du gouvernement. À cet égard, nous suggérons que Québec adopte un programme de transfert municipal avec un volet en habitation inclusive et un en transport collectif, incluant un pacte de développement pour soutenir l'aménagement urbain (infrastructure d'eau, parcs, pistes cyclables, etc.) et la requalification foncière (décontamination et patrimoine).

Cela suppose des virages importants. D'abord, des cibles ambitieuses de financement public de l'habitation inclusive, puis une transformation de l'utilisation des budgets du ministère des Transports.

En ce qui concerne les programmes d'habitation inclusive, on ne saurait trop insister sur la gravité de l'actuelle crise du logement. L'IDU insiste pour le rehaussement des différents programmes d'aide à la personne et pour le développement de logements sociaux, communautaires et abordables, ainsi que pour l'adoption de mesures visant à faciliter l'accès à la propriété, à stimuler la construction de tous types de logements, et tout cela en revoyant les nombreux mécanismes qui freinent les mises en chantier³.

² [https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33CMA1BQmWqtEySkclKp/asset/files/IDU-M%C3%A9moire-Chau%20de%20Gatineau-2022-04\(1\).pdf](https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33CMA1BQmWqtEySkclKp/asset/files/IDU-M%C3%A9moire-Chau%20de%20Gatineau-2022-04(1).pdf)

³ Recommandation conjointe de l'ACQ, de l'APCHQ, de la CORPIQ et de l'IDU. Consultation prébudgétaire 2023-2024 du gouvernement du Québec :
<https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33CMA1BQmWqtEySkclKp/asset/files/Consultations%20pr%C3%A9budg%C3%A9taires%202023-2024%20-%20recommandations%20ACQ%20APCHQ%20CORPIQ%20IDU%20-%20VF.pdf>

<https://iduquebec.sharepoint.com/Common/Forms/AllItems.aspx?id=%2FCommon%2F1%5FCommunications%2FNouvelles%20%2D%20Publications%20%2D%20M%C3%A9moires%2FSeptembre%202022%2FIDU%5FPolitique%20habitation%20de%20la%20CMM%5F2022%2D09%2D14%2Epdf&parent=%2FCommon>

Notons qu'au moment où la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) appelle à doubler la cadence de production d'unités pour assurer l'abordabilité, les mises en chantier ont reculé de 16 % en 2022 et on prévoit un recul de 19 % en 2023. On ne va pas dans la bonne direction.

Dans le cas du transport, l'IDU suggère d'inverser les pourcentages du budget du ministère aujourd'hui dévolu à la voirie et au transport en commun. Les deux tiers du budget consacré à la voirie devraient, à l'avenir, être attribués à la mobilité durable. Bien sûr, il faudra néanmoins s'assurer d'un financement suffisant des routes pour en maintenir la qualité et l'utilisation sécuritaire. Pour donner suite à la réaffectation d'une partie du budget en faveur du transport collectif, le gouvernement devra adopter de nouvelles sources de taxation pour soutenir le réseau routier. En cohérence avec une stratégie favorisant la mobilité durable et selon son devoir d'exemplarité, il nous semble approprié d'inverser le fardeau actuel qui lie le développement du transport collectif à un nouveau fardeau fiscal pour le justifier dorénavant par l'entretien du réseau routier. Rappelons que le gouvernement consacre 70 % de son budget au transport collectif⁴.

Un mot aussi sur le pacte de développement qui vise à dégager des moyens pour réussir à développer la ville sur la ville. Prenons le cas des terrains de l'Hippodrome de Montréal. Voilà un secteur prioritaire à densifier, mais paralysé en raison de l'incapacité financière de construire les infrastructures municipales essentielles. Pensons à l'est de Montréal : un grand nombre de terrains s'offrent à la requalification foncière, ce qui réduirait la pression à l'étalement urbain, mais les coffres municipaux ne peuvent supporter les coûts de décontamination, de services d'eau et des réseaux de transport structurant à implanter. Sans ressources, les villes ne peuvent financer les travaux d'aménagement urbain ni de requalification foncière nécessaires aux quartiers de l'avenir.

Le rapport d'analyse des initiatives possibles dressées par Suzanne Lévesque⁵ pour le compte de l'IDU identifie plusieurs sources de financement permettant de soutenir l'aménagement et la requalification. Généralement, dans les cas étudiés, une approche par secteur de développement permet de convenir d'un cadre de financement pouvant regrouper divers partenaires. En vue de financer les services publics au-delà de ceux payés par le privé, les instances publiques peuvent convenir du plan de développement par secteur, établir la nouvelle valeur foncière qui en résultera et s'obliger préalablement aux actions à mener (densité, mixité sociale et de fonctions) pour atteindre la cible de développement selon un contrat de rendement sur l'investissement.

Le cadre peut accueillir différents partenaires. On peut imaginer une participation fédérale par le biais de la Banque de l'infrastructure du Canada, comme elle l'a déjà fait à Richmond, en Colombie-Britannique. On pourrait offrir aux villes la capacité d'émettre des obligations favorisées par un crédit d'impôt. Enfin, Québec pourrait proposer qu'une partie de son engagement prenne la forme d'un prêt remboursable à même une proportion des nouvelles taxes foncières provenant du développement du secteur.

[%2F1%5FCommunications%2FNouvelles%20%2D%20Publications%20%2D%20M%C3%A9moires%2FSeptembre%202022&p=true&ga=1](#)

⁴ <https://budget.ontario.ca/fr/2022/chapter-1c.html>

⁵ https://drive.google.com/file/d/1i8EsE63UPzjSWkmiQMKVLpwGIm1IGNF_/view

Ce type d'approche innovante entre nos décideurs publics permettrait d'atteindre l'objectif commun d'ajouter à l'offre de logements en réduisant l'utilisation de la voiture et en créant des milieux de vie pour tous, tout en offrant un rendement sur l'investissement. À commencer par la ville qui profiterait d'une assiette foncière élargie de manière à augmenter ses revenus sans avoir à hausser les taux de taxation.

À l'évidence, si on veut atteindre les objectifs de la PNAAT, qui sont à la base d'une révision de la LAU, on devrait faire beaucoup plus que ce qui est envisagé par le projet de loi 16.

Cette idée d'exemplarité dynamique et positive nous a amenés, en 2021, à proposer l'incorporation des responsabilités du ministère des Transports et du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation au sein d'un nouveau *ministère du Territoire*⁶, lequel aurait, entre autres, les responsabilités d'assumer un rôle de tamis des interventions des autres ministères affectant le territoire. À défaut de créer ce nouveau ministère, le gouvernement devra charger le ministère des Affaires municipales de véritables pouvoirs lui permettant d'assurer l'exemplarité de l'État, tant pour éviter les incohérences internes et entre paliers de gouvernance que pour faire adopter un plan d'action gouvernemental en vue de réaliser les objectifs et cibles déterminés découlant de la PNAAT.

Dans le même esprit, avec d'autres, nous plaidons pour la création d'un *Conseil national d'aménagement*⁷ qui aurait pour mandat de se prononcer sur la cohérence des différentes décisions des divers acteurs. La cohérence devrait être recherchée non seulement au sein du gouvernement national, mais aussi aux autres niveaux. On ne pourra réduire l'étalement urbain que si cet objectif est totalement intégré par tous les ordres décisionnels : du national aux arrondissements.

Considérant les ressources humaines limitées dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, il ne serait pas réaliste d'amorcer une grande transformation en aménagement sans développer une nouvelle approche politique et administrative. Il importe d'adopter une nouvelle façon de gérer avec moins de « chasses gardées » et plus de collaboration. Nous suggérons d'instaurer diverses formes de mutualisation d'expertise au gouvernement, au régional et au local.

De plus, pour réussir à mobiliser tous les acteurs, il faudrait que les objectifs poursuivis soient clairs et soutenus par la science, et qu'un suivi continu de l'atteinte des cibles soit réalisé et communiqué à la population. Les citoyens sont aux premières loges du changement ; une voix devrait leur être offerte pour qu'ils puissent interpeller les décideurs.

⁶ <https://www.lapresse.ca/actualites/2022-05-11/un-superministere-du-territoire-pour-lutter-contre-l-etalement.php>

<https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33Cma1BqmWqtEySkclKp/asset/files/SNUAT%20IDU.pdf>

⁷ <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2023-03-16/pour-un-conseil-national-d-amenagement.php>

On le voit, il y a là de nombreux défis : exemplarité, cohérence, compétence, collaboration, science, voix citoyenne. À notre avis, compte tenu de la multitude des défis et du nombre d'acteurs concernés, une instance transversale s'impose. Nous suggérons la création d'un *Conseil national de l'aménagement sous la responsabilité de l'Assemblée nationale* qui aurait entre autres fonctions :

- de se prononcer sur la validité des règlements relativement à leur cohérence avec les orientations gouvernementales ;
- de solliciter les suggestions d'organismes, de groupes intéressés et du public, et de donner des avis puis de faire des recommandations sur demande ou de sa propre initiative sur toute question relative à la politique d'architecture et d'aménagement du territoire et des instruments qui en découlent ;
- d'effectuer ou de faire effectuer les études et recherches qu'il juge nécessaires à l'exercice de sa mission ;
- de suivre l'évolution de la situation, le respect des objectifs et l'atteinte des cibles, et d'en faire rapport publiquement annuellement.

Ce conseil aurait pour mandat d'assurer un suivi rigoureux comme le fait le Vérificateur général. En s'inspirant du mandat du Protecteur du citoyen, cette instance pourrait recevoir les avis des citoyens.

Il ne fait pas de doute qu'il s'agit d'une logique différente de celle qui nous gouverne actuellement et depuis très longtemps. Nous sommes conscients du défi politique que cela implique. Pourtant, avons-nous vraiment le choix ? Nos gouvernants fixent des cibles climatiques ambitieuses ; bientôt, il faudra prendre les moyens pour les atteindre. Parmi ceux-ci, on trouve notre mode d'occupation du territoire. Les décideurs publics demanderont aux citoyens de revoir leur mode de vie ; les citoyens pourraient, à bon droit, demander à leurs gouvernants de revoir leur mode de délibération, de décision et de gestion.

3. LA QUESTION DE LA DENSITÉ

Lors des crises du logement antérieures, le gouvernement devait réagir en encourageant la construction de nouvelles unités. C'est encore vrai aujourd'hui. Mais dans un contexte climatique, il faut aussi se demander quels sont les sites de développement à privilégier.

On doit protéger nos terres agricoles et certains milieux naturels. On doit repenser la planification urbaine pour réduire les déplacements. Le zonage qui, traditionnellement, sépare les usages devrait plutôt privilégier la mixité de fonctions. On devrait faire apparaître une masse critique de citoyens au kilomètre carré pour soutenir un pôle d'emplois et de services et justifier un service de transport collectif. Et il faudrait rendre ces nouveaux quartiers attractifs : libérer l'espace pour les parcs et terrains de jeux familiaux, installer des voies de mobilité actives, etc.

On entend souvent que ces quartiers complets doivent être à échelle humaine. Précisons que la mesure de l'échelle humaine n'est pas la hauteur des immeubles, mais un ensemble de facteurs de design urbain qui influencent la capacité de se sentir bien dans un quartier, que ce soient les espaces verts proposés, le traitement et l'orientation des façades, l'ensoleillement ou encore l'accès aux services publics et privés. C'est d'autant plus important de le spécifier puisque les hauteurs contribuent à dégager l'espace au sol pour créer des aires naturelles.

Dans son document⁸ produit pour l'IDU, Richard Bergeron exprime bien le lien entre « densité » et « vie de proximité » :

« La centralité et la densité sont les deux premières clefs du développement durable. La densité signifie qu'une population relativement importante vivra sur un territoire relativement restreint. Ceci permettra d'assurer la viabilité d'une diversité de commerces de proximité et de services, école et garderie par exemple, aisément accessibles à pied parce que localisés au sein d'un noyau central ou répartis le long d'un axe central. La « ville du quart d'heure » est une terminologie récente qui traduit bien l'esprit de cette approche. »

⁸ Richard Bergeron-Urba 2050, *Industrie de la promotion immobilière privée dans le secteur résidentiel – Définir notre vision d'avenir* ; document préparé pour l'Institut de développement urbain (IDU), février 2022. <https://iduquebec.sharepoint.com/Common/Forms/AllItems.aspx?id=%2FCommon%2F1%5FCommunications%2FNouvelles%20%2D%20Publications%20%2D%20M%C3%A9moires%2FSeptembre%202022%2FIDU%5FPolitique%20habitation%20de%20la%20CMM%5F2022%2D09%2D14%2Epdf&parent=%2FCommon%2F1%5FCommunications%2FNouvelles%20%2D%20Publications%20%2D%20M%C3%A9moires%2FSeptembre%202022&p=true&ga=1>

Par ailleurs, dans son *Rapport sur les villes dans le monde 2022*⁹, l'ONU énumère les conditions de succès de ces nouveaux quartiers :

« Il existe aujourd'hui un consensus sur le fait que les quartiers durables doivent présenter un certain niveau de densité, être inclusifs et socialement mixtes, suivre les principes du développement à usage mixte, permettre un accès à pied aux besoins quotidiens, présenter un réseau bien conçu de rues et d'espaces ouverts/verts... »

Bref, il faudrait viser une densité optimale avec un aménagement planifié. Selon une étude menée par Local Logic¹⁰ pour le compte de l'IDU, il est apparu que dans les quartiers au Canada qui utilisent le moins l'automobile, on trouve un minimum de 8 000 citoyens au kilomètre carré ainsi que des services et des emplois. Il y a là un indicateur de ce qui devrait nous guider.

Somme toute, répondre à la crise du logement oblige à répondre à deux questions : combien en construire et où les construire? Deux questions qui interpellent directement la planification urbaine.

Dans une analyse de juin 2022¹¹, la SCHL déterminait que pour assurer l'abordabilité de notre parc résidentiel, il fallait d'ici 2030 doubler la cadence de production de nouvelles unités d'habitation, soit 120 000 logements par année au Québec. L'organisme indiquait que des mesures draconiennes devaient être prises et invitait les promoteurs à utiliser pleinement leurs terrains et les différents gouvernements à accroître l'efficacité des systèmes réglementaires.

Le projet de loi propose deux outils pour répondre aux défis de ces secteurs : la bonification de 33 % aux paramètres de densité (nouvel article 1213.1) ainsi que le zonage incitatif (nouvel article 145.35.1 à 145.35.4).

On aura compris que face à la cible de la SCHL d'augmenter de 100 % la production des nouvelles unités, la proposition du projet de loi de permettre en certains endroits déjà zonés résidentiels une densification statutaire de 33 % limitée aux fins de l'habitation à financement public ne pourra pas suffire à la tâche.

De plus, ce bonus de densification risque de devenir une « mauvaise densification » et de générer davantage de voiturages en solo et donc d'accroître les GES, faute d'avoir accès aux équipements de transport collectif structurant.

⁹ United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Rapport sur les villes dans le monde 2022 – Envisager l'avenir des villes*, p. 199.
https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf

¹⁰https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33Cma1BQmWqtEySkclKp/asset/files/La%20r%C3%A9duction%20des%20taux%20de%20navette%20en%20voiture%20-%20Local%20Logic_2022-11-25.pdf

¹¹ Pénurie de logements au Canada : *Estimation des besoins pour résoudre la crise d'abordabilité des logements au Canada d'ici 2030*, SCHL, juin 2022.
https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/schl-cmhc/NH21-14-2022-fra.pdf

Cela dit, par cette disposition, le gouvernement reconnaît qu'il doit déterminer une cible de **densification automatique; une orientation que nous approuvons**. C'est un constat tout à fait justifié lorsque l'on considère que la voie traditionnelle de l'adoption d'orientations gouvernementales, suivie d'une appropriation régionale en MRC et communautés, puis au niveau municipal par l'adoption d'un plan d'urbanisme et enfin en règlement de zonage, n'offrirait une solution que dans huit à dix ans. Aussi bien dire adieu à l'abordabilité. Il importe pour l'IDU d'intercepter cette échelle du temps si le gouvernement veut apporter une réponse immédiate à la crise du logement en ce qui a trait tant au nombre qu'au prix.

Les deux nouvelles compétences municipales proposées par le projet de loi ne constituent pas des modifications réglementaires favorisant la création de quartiers de proximité. Au surplus, telles que rédigées, ces dispositions ne limitent pas l'étalement urbain ni n'accélèrent la création de logements. Elles ne vont pas non plus éviter la perte des milieux naturels en périphérie des municipalités.

L'État ne devrait certainement pas dicter tout le développement local, mais il peut le faire en certains endroits particuliers lorsque le contexte l'y oblige. En toute cohérence, pour les autres portions du territoire pour lequel il n'interviendrait pas directement, il peut imposer aux niveaux régional et local de déterminer les zones prioritaires de densification optimale et la fixation de cibles à cet effet.

Véritable colonne vertébrale de développement du territoire, les aires TOD devraient permettre la création de milieux de vie complets.

Pour assurer la viabilité des investissements en transport collectif, le gouvernement devrait agir avec force dans l'ensemble des aires TOD pour prioriser les intérêts communs, car elles pourraient servir de bases au déploiement d'un réseau à plus grande échelle. Les élus, les promoteurs et les professionnels en aménagement devraient avoir les outils pour créer ces milieux de vie au profit de la collectivité malgré la réserve d'un nombre restreint de résidents voisins des projets à venir.

Dans cet esprit, l'IDU suggère que le gouvernement établisse dès à présent pour un horizon de dix ans des cibles nationales annuelles pour la création de nouvelles unités et qu'il détermine dès maintenant des seuils de densité à satisfaire dans un rayon d'un kilomètre des aires TOD. En plus d'une densité minimale, on devrait autoriser la mixité de fonctions horizontales et verticales et éliminer les seuils minimaux de stationnement automobile.

Tous les milieux ne permettent pas d'ajouter un nombre similaire de logements, c'est pourquoi nous proposons deux grandes catégories d'aires TOD avec deux mesures de densification bien distinctes :

1. Les secteurs peu ou pas urbanisés ou encore occupés par un centre commercial où les seuils de densité pourraient varier entre 400 et 600 logements à l'hectare¹²;
2. Les secteurs urbanisés où, au lieu de seuils de densité en logements à l'hectare, la municipalité pourrait avoir accès à une variation, sans consultation citoyenne, de 70 à 100 % des bonifications de densité existante au zonage et de l'intégration d'usages résidentiels et commerciaux.

Pour ces aires TOD, le gouvernement se doit d'intervenir immédiatement par l'imposition de seuils de densification obligatoires par les municipalités afin de répondre à la crise du logement et à l'abordabilité y ayant trait¹³.

Rappelons que l'atteinte des cibles proposées par la SCHL aura un impact direct sur le coût de chaque logement.

En ce qui concerne les autres portions du territoire, l'État devrait imposer un exercice identique aux acteurs régionaux et locaux : déterminer les cibles de nouvelles unités à atteindre et adopter les règles de densification optimales selon la nature des différents sites à développer.

En effet, dans de nombreuses municipalités, il existe de grandes étendues commerciales sous-utilisées avec un fort potentiel de redéveloppement. Bien que ceux-ci soient souvent à l'extérieur des aires TOD, ils sont bien ancrés dans les périmètres urbains. Ces propriétés permettraient aussi d'atteindre les objectifs en matière de création de logements au sein d'un nouveau quartier de proximité.

Pour développer ces secteurs, il faudrait un outil adapté à leur développement. Cet outil devrait assurer un certain seuil de densité et permettre la mixité de fonctions. Nous proposons d'identifier ces zones au plan d'urbanisme avec l'obligation d'établir des seuils minimaux de densité. Une planification efficace de ces secteurs devrait aussi s'accompagner d'une évaluation des besoins en infrastructures – aqueduc, égout et assainissement des eaux – pertinentes au développement de ces zones.

Il est évident qu'un développement rapide du territoire peut nécessiter des investissements majeurs en matière d'infrastructures. À cet effet, il serait pertinent pour l'État et la ville concernés de conclure un pacte de développement de manière que les secteurs à fort potentiel puissent bénéficier de fonds pour la modernisation et le développement de ces infrastructures.

¹² Par exemple, le quartier Solar propose une densité aux alentours de 600 logements à l'hectare. Les TOD Fairview et Panama devraient avoir une densité entre 400 et 600 logements à l'hectare.

¹³ Ces directives gouvernementales pourraient se faire par la désignation de zones d'intervention spéciales qui est déjà prévue aux articles 158 à 165 de la LAU ou par d'autres mécanismes que le gouvernement pourrait introduire dans le projet de loi.

4. DANS MA COUR ET TOUT AUTOUR

Malgré le consensus sur l'importance d'augmenter l'offre de tous types de logements, incluant évidemment les logements sociaux et abordables, et de densifier les corridors de transport en commun structurant, toute modification au zonage à cet effet sera contestée, voire refusée. C'est ce que plusieurs appellent le « pas dans ma cour ». Il s'agit du phénomène selon lequel l'intérêt des voisins immédiats des projets prend le dessus sur l'intérêt commun. Même s'il faut dorénavant planifier des milieux de vie permettant de réduire les besoins en déplacements et que cela doit forcément changer l'aspect de nos quartiers, il y aura une résistance.

Il ne s'agit pas ici de nier le droit des citoyens de s'opposer. Il ne s'agit pas de ne plus consulter. Il faut bien reconnaître que de nombreux projets ont bénéficié des consultations. Au contraire, au nom de la cohérence, il faut valoriser toutes les consultations, la dernière, à l'échelle municipale, autant que les premières, régionale et nationale.

L'intérêt public et l'acceptabilité sociale, c'est aussi de reconnaître les milliards de dollars investis dans les transports collectifs structurants au bénéfice de la majorité de la population et l'obligation de tous de rentabiliser ces investissements publics.

Conséquemment l'imposition des seuils de densification susmentionnés au sein des aires TOD ne devrait pas être sujette à l'approbation référendaire, mais à la seule obligation de consultation/information publique.

La transformation du cadre urbain que commande la crise climatique va changer le milieu de vie existant ; c'est normal, c'est le but. Les décideurs publics doivent être clairs sur les objectifs et tout mettre en œuvre pour les atteindre. Pour reprendre une expression populaire : « les bottines doivent suivre les babines ».

Si le gouvernement choisit de maintenir le recours aux référendums locaux, il devrait en améliorer la représentativité. Ailleurs que dans les aires TOD, plutôt que de ne consulter que les voisins immédiats des projets, il serait plus démocratique de prévoir une consultation à la grandeur de l'arrondissement ou du quartier. Qui plus est, puisque le référendum vise à contredire une volonté des instances démocratiques, il apparaît plus légitime d'exiger un nombre plus substantiel de signatures pour le registre et une participation au vote de 50 % des électeurs inscrits.

Qui plus est, afin d'éviter des effets de gel prolongé sur le développement des zones concernées par un règlement de contrôle intérimaire (RCI) d'une communauté urbaine, d'une MRC, d'une municipalité ou d'un arrondissement, le projet de loi devrait être l'occasion d'ajouter des dispositions pour établir une durée maximale (p. ex. 2 ans) d'application.

5. DES MISES EN GARDE

L'expropriation¹⁴

L'IDU convient que la *Loi sur l'expropriation* pourrait être modifiée afin d'accélérer la procédure. Nous sommes d'avis qu'à cet effet un grand nombre des recommandations faites par l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ) lors de son colloque en octobre 2021 concernant la réforme des procédures de la Loi pourraient être retenues par le législateur.

Cependant, l'IDU est en désaccord avec la demande de l'Union des municipalités du Québec de réformer la Loi quant aux regles d'indemnisation de la partie expropriée. Ces demandes constituent une atteinte fondamentale au droit de propriété et au droit de la partie expropriée à une indemnité juste et raisonnable.

Le pouvoir de l'État de s'approprier les biens de ses citoyens sans leur consentement est l'un des gestes les plus graves qu'il peut exercer. Et la contrepartie, soit l'obligation de payer une indemnité juste et raisonnable, constitue un droit fondamental reconnu depuis plus de 100 ans au Québec et au Canada.

Toute réforme du droit de l'expropriation devrait reposer sur l'atteinte d'un équilibre entre la partie expropriante et la partie expropriée en tenant compte du caractère unilatéral de l'action de la partie expropriante. En conséquence, tout changement qui ne permettrait pas une pleine indemnisation de la partie expropriée serait abusif en droit, diminuerait la valeur du droit de propriété au Québec en comparaison des autres provinces et, en conséquence, porterait atteinte à l'attractivité économique du Québec.

Les redevances¹⁵

Le pouvoir d'adopter des redevances de développement est apparu en 2016 dans la LAU. Depuis l'automne 2022, plus de 20 règlements ont été adoptés ou ont été annoncés. On comprend bien l'intérêt des municipalités pour une nouvelle source de revenus, mais il ressort d'une analyse que la plupart de ces initiatives ne respectent pas le cadre légal sur lequel il s'appuie. Cela est d'autant plus préoccupant que la pratique actuelle qui dépasse le cadre légal entraîne des conséquences économiques et sociales négatives et contredit les volontés gouvernementales, notamment celles sur l'abordabilité du logement.

¹⁴ IDU, *Réforme de la Loi sur l'expropriation*, septembre 2022.

<https://iduquebec.sharepoint.com/Common/Forms/AllItems.aspx?id=%2FCommon%2F1%5FCommunications%2FNouvelles%20%2D%20Publications%20%2D%20M%C3%A9moires%2FSeptembre%202022%2FIDU%5FLoi%20sur%20l%27expropriation%5FMTQ%5F2022%2D09%2D15%2Epdf&parent=%2FCommon%2F1%5FCommunications%2FNouvelles%20%2D%20Publications%20%2D%20M%C3%A9moires%2FSeptembre%202022&p=true&ga=1>

¹⁵ IDU, *Avis sur les redevances de développement en vertu de la LAU*.

Parmi les nombreux problèmes soulevés par la pratique actuelle, notons l'absence de lien de causalité entre la redevance de développement et les infrastructures et équipements financés par celle-ci. Par exemple, en certains cas, la redevance servira à payer un stade sportif de haut niveau, un hôtel de ville ou un centre culturel. On est loin de la lettre et de l'esprit de la loi qui exigent que cette contribution serve à « assurer la prestation accrue de services municipaux découlant de l'intervention visée par la demande de permis ou de certificat ».

Ces règlements ne contiennent pas d'obligation à réaliser les acquisitions financées par la redevance, ce qui donne à cette dernière toutes les apparences d'une taxe foncière générale additionnelle.

Un portrait général des redevances exigées montre qu'elles varient entre 4 000 \$ et 8 000 \$, voire 15 000 \$, la porte. Le montant est parfois le même pour une grande maison et un petit appartement. Ces redevances de développement s'ajoutent aux redevances de logement inclusif, de parc et de REM et bientôt peut-être de tramway. Elles s'ajoutent aux droits de mutation et à la taxation foncière annuelle. Bien sûr, tout cela a un effet sur la valeur du logement ou de la propriété.

Il s'agit d'une taxe régressive qui ne tient pas compte de la capacité de payer. Additionnée aux autres prélèvements municipaux, elle éloigne le citoyen de l'abordabilité en habitation et décourage l'investissement immobilier.

L'IDU souhaite que les autorités gouvernementales interviennent pour clarifier les intentions et éviter les dérapages qui s'annoncent. Une illustration, une autre, de l'importance de l'appel à l'exemplarité de l'État

Par ailleurs, nous ne nions pas le déséquilibre entre les revenus et les responsabilités au niveau local. Nous rappelons notre recommandation d'adopter un programme de transfert municipal cohérent avec les objectifs généraux face à la crise du logement et la crise climatique. Le gouvernement devrait aussi considérer d'aider les villes à utiliser davantage la tarification des services selon l'usage. Cela favoriserait une consommation responsable et la durabilité des services. Rappelons que 14 % des revenus municipaux au Québec proviennent de la tarification, alors qu'ils s'élèvent à 19 % en Ontario, 22 % en Alberta et 31 % en Colombie-Britannique.

CONCLUSION

Le projet de loi ne permet pas une refonte en profondeur de l'aménagement du territoire, ni ne permet de modifier les tendances actuelles en matière de création de logements ou d'amélioration des pratiques visant à combattre les changements climatiques. Au surplus, un projet de loi ne pourrait seul répondre aux défis de l'heure. Un projet de loi sur l'aménagement de notre territoire est évidemment indispensable, mais il devrait s'inscrire comme une pièce incontournable d'un plan d'action gouvernemental doté d'autres moyens, notamment financiers.

L'État devrait d'abord identifier clairement ses objectifs concernant l'usage de notre territoire. Il devrait fixer des cibles nationales et s'assurer que des cibles régionales et locales seront aussi établies. C'est vrai pour le résidentiel, comme on l'a vu précédemment, et c'est aussi vrai pour l'industriel, si on tient compte des déclarations récentes concernant l'absence de terrains industriels entraînant le choix de l'Ontario par Volkswagen. Enfin, l'État devrait octroyer les moyens financiers adaptés aux cibles. Ensuite, il sera possible de dessiner la nouvelle loi réellement transformatrice de l'aménagement de notre territoire.

L'exemplarité de l'État appelle que le plan d'action promis à la suite de la publication de la PNAAT soit dévoilé avant l'étude du projet de Loi 16. Dans l'intervalle, nous ne pouvons que constater le fait que le contenu de la loi n'offre pas les outils législatifs nécessaires à l'obtention d'un impact concret pour relever les défis modernes.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

LES PRÉALABLES : UN OBJECTIF, DES CIBLES ET DES MOYENS

- Adopter le plan d'action avant la modification du cadre législatif pour guider la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire ;
- Inclure au plan d'action des cibles et moyens pour accélérer la création de logements et la conservation du territoire ;
- Intégrer la PNAAT et l'atteinte des différentes cibles au bilan quinquennal du MAMH ;
- Lier au bilan la mise à jour des orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

L'EXEMPLARITÉ DE L'ÉTAT

- Orienter les 2/3 du budget des Transports vers le transport collectif ;
- Développer une nouvelle taxation adaptée pour le maintien du réseau routier ;
- Créer un programme de transfert municipal avec deux volets – d'abord en habitation inclusive puis en transport collectif – ainsi qu'un pacte de développement pour favoriser la requalification foncière et l'aménagement urbain ;
- Octroyer à un ministère la responsabilité horizontale pour assurer l'exemplarité de l'État en matière de coordination territoriale pour l'ensemble du gouvernement ;
- Créer un Conseil national d'aménagement mandaté de se prononcer sur la cohérence des différentes décisions des différents acteurs publics.

LA QUESTION DE LA DENSITÉ

- Viser de doubler le nombre de mises en chantier de logements ;
- Adopter un décret pour accélérer la construction dans les aires TOD
 - Établir des seuils de densité de 400 à 600 logements à l'hectare pour les aires TOD à urbaniser,
 - Donner un pouvoir de bonification de densité de 50 % à 100 % dans les secteurs déjà urbanisés, ce qui est similaire au nouvel article 123.1 ;
- Obliger l'identification des grandes propriétés commerciales à requalifier et à prévoir des seuils minimums de densification au plan d'urbanisme.

DANS MA COUR ET TOUT AUTOUR

- Adopter les mesures de densification recommandées dans les cas spécifiés au présent mémoire ;
- Améliorer la représentativité des référendums dans les autres cas ;
- Établir une durée maximale d'application des règlements de contrôle intérimaires.

DES MISES EN GARDE

- Réformer le droit de l'expropriation en assurant un équilibre entre les parties impliquées et renoncer à réduire la valeur du droit de propriété au Québec par rapport aux autres provinces ;
- Clarifier dès maintenant que les redevances de développement doivent servir uniquement aux équipements nécessaires à la prestation accrue de services municipaux en lien avec le nouveau développement ;
- Considérer que l'addition des nombreuses redevances éloigne de l'abordabilité et opter pour une révision du cadre fiscal et financier des municipalités.