

MÉMOIRE DÉPOSÉ À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

dans le cadre des consultations entourant le

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

14 avril 2023

Michel Rochefort, urbaniste

Professeur-chercheur au département d'études urbaines et touristiques
École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal (UQAM)

Hélène Doyon, urbaniste

Consultante, formatrice et chargée de cours au département d'études urbaines et
École des sciences de la gestion, Université du Québec à Montréal (UQAM)

Table des matières

<i>Courtes présentations biographiques</i>	3
<i>Sommaire des principales recommandations</i>	4
<i>Avant-propos</i>	6
<i>Principaux commentaires sur le projet de loi n °16</i>	7
A) Finalités de la planification territoriale (article 6) et contenu des documents de planification (articles 13, 16 et 70)	7
B) Bilan national (article 58) et mise en œuvre des documents de planification (articles 15 et 18)	8
C) Délai de révision des plans métropolitains et des schémas (article 49) et refus de se prononcer (articles 24, 31, 80, 115).....	9
D) Approbation référendaire (articles 105 et 106)	11
E) Retrait de la politique de participation publique (article 69).....	13
F) Contenu du plan d'urbanisme (article 70)	14
G) Contenu facultatif des documents de planification (articles 16 et 70)	15
H) Autres modifications suggérées	16
<i>Tableau des recommandations techniques</i>	18

Courtes présentations biographiques

Michel Rochefort, urbaniste

Professeur-chercheur au département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) depuis 2016, mes champs d'enseignement et de recherche concernent principalement l'élaboration et la mise en œuvre des instruments de planification et de réglementation en matière d'aménagement et d'urbanisme. À ce titre, différentes recherches ont été menées en partenariat avec la Ville de Montréal, certains ministères et divers organismes de la société civile. Avant d'entamer une carrière académique, plusieurs postes de nature stratégique ont été occupés dont ceux de coordonnateur à l'aménagement du territoire métropolitain au sein des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec ainsi que de conseiller au sous-ministériat aux politiques et à la concertation métropolitaine de l'ancien ministère des Affaires municipales et de la Métropole. Depuis 2017, je siège comme membre, et récemment comme vice-président, au Comité Jacques-Viger de la Ville de Montréal. J'ai également siégé au comité d'experts mis en place dans le cadre des travaux entourant la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT).

Hélène Doyon, urbaniste

Consultante auprès de plusieurs municipalités, MRC et organismes depuis 24 ans, j'ai orienté ma pratique privée vers la recherche de solutions urbanistiques qui répondent aux besoins et préoccupations des élu.e.s et citoyen.ne.s à l'aide des outils de planification et de contrôle du territoire. Depuis 2005, je suis également chargée de cours au département d'études urbaines et touristiques de l'UQAM où j'enseigne les cours de réglementation et de processus d'autorisation de projets en urbanisme. Je suis également formatrice pour diverses associations, dont l'Ordre des urbanistes du Québec (OUQ) en ce qui a trait à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Depuis les dernières années, j'ai eu l'occasion d'être témoin expert devant les tribunaux et la Commission municipale du Québec.

Sommaire des principales recommandations

1. Clarifier, aux articles 13, 16 et 70, le lien entre les finalités de la planification territoriale (article 6) et le contenu des documents de planification.
2. Insister davantage sur les liens unissant la planification territoriale et la santé (article 6).
3. Soumettre, pour consultation à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, le « Bilan national » prévu à l'article 58.
4. Réaliser un « Bilan d'étape » ou un « Tableau de bord » à mi-parcours entre chaque « Bilan national » pour certaines cibles et certains indicateurs nationaux jugés plus stratégiques ou problématiques (article 58).
5. Prévoir également un « Bilan d'étape » ou un « Tableau de bord » à mi-parcours entre chaque « Bilan » réalisé par une communauté métropolitaine ou une MRC (articles 15 et 18).
6. Réfléchir dès maintenant au contenu des premiers bilans à réaliser en vertu des articles 15 et 18 du projet de loi (articles 175 et 188).
7. Revoir les délais inscrits à l'article 49 du projet de loi afin de s'assurer de ne pas reproduire le statu quo entourant la révision des documents de planification et leur désuétude.
8. Maintenir intégralement et sans changement les articles relatifs au refus de se prononcer (articles 24, 31, 80, 115).
9. Revoir la solution d'exemption référendaire proposée à l'article 106 de manière à contribuer efficacement à la densification en s'appuyant notamment sur les documents de planification considérant que le délai et le pourcentage proposés (33 % au 4 ans) risque d'entraîner des effets spéculatifs pouvant notamment nuire à l'offre de logements sociaux et abordables.
10. Retirer et modifier certaines normes susceptibles d'approbation référendaire, dans la mesure où l'article 106 est maintenu, afin d'éviter de créer des situations pouvant apparaître irrationnelles en termes d'acceptabilité sociale.
11. Poursuivre les réflexions afin de maintenir certains objectifs liés à la politique de participation publique actuellement inscrite au sein de la LAU, dont ceux associés à la transparence du processus décisionnel, à la consultation citoyenne en amont de la prise de décision et à la diffusion d'un document explicatif clair, neutre et objectif (articles 1, 3, 6 et 69).

12. Maintenir la densité d'occupation du sol au contenu obligatoire du plan d'urbanisme (article 17) afin de garantir la transparence des exercices de transcription réglementaire, donc ceux relatif à aux demandes de dérogations mineures et de projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI).
13. Revoir certaines formulations relatives au contenu obligatoire du plan d'urbanisme (article 17) afin que les municipalités locales puissent adéquatement préciser et compléter certaines informations d'ordre général contenues au schéma d'aménagement.
14. Ajouter au contenu du plan d'urbanisme (article 17) l'identification de toute contrainte de sécurité publique, de protection de l'environnement, de santé publique ou de bien-être général afin de tenir compte des enjeux locaux et de faire le lien avec les paragraphes 16 et 16.1 du deuxième alinéa de l'article 113 de la LAU et les paragraphes 4 et 4.1 du deuxième alinéa de l'article 115 de la LAU.
15. Prévoir, aux articles 16 et 70, une phrase similaire à celle ajoutée à la LAU en 2017 eu égard au contenu facultatif des documents de planification.

Avant-propos

De prime abord, il est important de souligner l'avancée majeure que constitue ce projet de loi en matière d'aménagement et d'urbanisme, la volonté du gouvernement et de la Ministre des Affaires municipales, Mme Andrée Laforest, de dépoussiérer la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) ainsi que la quantité et la qualité du travail accompli par les fonctionnaires du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

Depuis près de deux ans, les échanges et les travaux réalisés dans le cadre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) ont permis de mettre en exergue un certain nombre d'enjeux et de préoccupations formulés par les différentes parties prenantes engagées ou concernées par l'aménagement du territoire québécois et l'avenir de nos villes. Les modifications proposées s'inscrivent en continuité à cette démarche, mais prennent également en compte certains commentaires énoncés à maintes reprises, depuis plusieurs années, pour clarifier les objectifs de la LAU, bonifier les documents de planification, assurer leur mise en œuvre et simplifier certaines procédures administratives.

Bien entendu, ce projet de loi peut encore être bonifié. Plusieurs parties prenantes proposeront, lors des consultations menées par la Commission de l'aménagement du territoire, des améliorations possibles. C'est avec une certaine humilité que nous souhaitons également participer à ces réflexions qui conduiront à mettre en place l'encadrement nécessaire pour assurer l'aménagement et le développement durables de notre territoire et de nos municipalités locales. Pour ce faire, il aurait été possible d'émettre, ici et là, plusieurs commentaires détaillés sur l'écriture de certains articles relatifs au projet de loi. Il a toutefois été jugé plus adéquat de se concentrer uniquement sur quelques aspects jugés importants.

Principaux commentaires sur le projet de loi n° 16

Les numéros d'article cités dans le texte correspondent généralement à ceux du projet de loi à moins qu'il soit précisé qu'il s'agit d'un article de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU).

A) Finalités de la planification territoriale (article 6) et contenu des documents de planification (articles 13, 16 et 70)

L'ajout des considérants (article 1), des objectifs (article 3) et des finalités de la planification territoriale (article 6) ainsi que les nouvelles formulations relatives au contenu du schéma (article 16) et du plan d'urbanisme (article 70) combinés aux mécanismes de suivi (articles 15, 18 et 58) et au refus de se prononcer (articles 24, 31, 80, 115) constituent les points forts du projet de loi n°16.

Toutefois, bien que des liens puissent exister entre ces éléments à la lecture du projet de loi, il pourrait être opportun de les rendre plus explicites afin d'enlever toute ambiguïté, notamment en ce qui a trait aux finalités de la planification territoriale (article 6). En effet, contrairement à d'autres lois, la mise en œuvre de la LAU passe principalement par des professionnels en urbanisme n'ayant généralement pas de formation juridique. Or, le fait de rendre plus explicites certains éléments aiderait à une prise en compte davantage efficiente.

Ainsi, il pourrait être bénéfique de rappeler ces finalités lors la définition du contenu des documents de planification (articles 16 et 70). Ce rappel ferait également en sorte que la reddition de compte prévue aux mécanismes de suivi (articles 18 et 58) se rapporte, en partie, à ces finalités.

À titre d'exemple, l'article 16 pourrait être modifié ainsi : « 5. Le schéma planifie l'aménagement et le développement durables du territoire de la municipalité régionale de comté. Dans le respect des finalités énoncées à l'article 2.2.1, il en définit les grandes orientations et contient des objectifs, des cibles ainsi que toute autre mesure propre à assurer ou à favoriser sa mise en œuvre. » Un changement similaire pourrait être fait à l'article 70.

Pour les communautés métropolitaines, puisque le contenu du plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) n'est pas modifié, ce rappel devrait être ajouté aux modifications apportées par l'article 13 du projet de loi.

Sur les finalités proprement dites, l'aspect « santé » devrait être davantage présent. Ceci pourrait notamment se faire à l'article 6 du projet de loi.

B) Bilan national (article 58) et mise en œuvre des documents de planification (articles 15 et 18)

Les bilans prévus au projet de loi (articles 15, 18 et 58) sont une avancée majeure qui devrait permettre un meilleur encadrement de nos aménagements et de notre développement.

Bien qu'un certain flou demeure en ce qui a trait aux cibles et aux indicateurs qui seront pris en compte, il est intéressant de constater qu'un « Bilan national » sera réalisé et déposé à l'Assemblée nationale (article 58) pour évaluer l'état de l'aménagement du territoire québécois. Chaque dépôt donnera ainsi l'occasion aux élu.e.s de tout parti politique et de toute région de discuter des enjeux et des choix ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire québécois, des municipalités locales et des milieux de vie. Selon nous, cette mise en débat politique des bilans est en accord avec les considérants ajoutés à l'article 1 du projet de loi.

Toutefois, dans un souci de neutralité et de concertation, ce bilan devrait également être déposé pour consultation à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale afin que toute partie prenante, dont la société civile et les citoyen.ne.s, puissent également s'exprimer. Par la somme des idées entendues, cela permettrait d'enrichir les débats ainsi qu'une certaine impartialité.

Le délai de 5 ans associé à ce bilan pose néanmoins problème. Les problématiques apparues ou réapparues au cours des 20 dernières années (gestion des eaux de pluie, inondation, crise sanitaire, changements climatiques, transition socio-écologique, crise du logement, etc.) ont démontré l'importance d'agir rapidement. Or, si ce délai de 5 ans semble justifié eu égard à plusieurs aspects qui demandent plus de temps pour s'inscrire sur le territoire, comme la densité résidentielle, certains indicateurs devraient plutôt faire l'objet d'un suivi plus rapide afin d'ajuster, au besoin, les instruments ou les politiques mis en place. Un nombre limité d'indicateurs, choisis en fonction de leur importance, devraient ainsi être retenus. Pensons, à titre d'exemple, au nombre d'hectares d'espaces naturels détruits, au nombre d'hectares d'espaces naturels protégés, au nombre de logements sociaux ou abordables construits, au nombre de ménages ayant accès à un service de transport collectif structurants, etc.

Par conséquent, il pourrait être opportun que les cibles et indicateurs nationaux qui seront adoptés par le gouvernement soient répartis en deux catégories donnant lieu, pour certains, à un « bilan d'étape » ou une formule plus légère du type « tableau de bord ». Reposant sur une méthodologie claire, simple et précise pour faciliter sa mise en œuvre, ce « bilan d'étape » ou « tableau de bord » serait déposé à l'Assemblée nationale, et ce, à mi-parcours (30 mois).

Un changement similaire devrait également être fait en ce qui a trait aux bilans de mise en œuvre des documents de de planification (articles 15 et 18). En fonction des mêmes cibles et indicateurs choisis

par le gouvernement, un « bilan d'étape » ou « tableau de bord » devrait être produit à mi-parcours (30 mois) et déposé au ministre. Ce « bilan d'étape » ou « tableau de bord » pourrait également contenir toute cible ou tout indicateur jugé pertinent par la communauté métropolitaine ou la MRC.

Par ailleurs, concernant les premiers bilans à réaliser en vertu des articles 15 et 18 du projet de loi, il pourrait être intéressant de réfléchir dès maintenant à leur contenu. En effet, la mesure transitoire prévue à l'article 175 ne précise pas si ces bilans devront attendre la révision des schémas et des plans métropolitains pour y inclure des cibles, voire l'adoption des cibles et des indicateurs nationaux. Or, il pourrait être opportun que ces premiers bilans se fassent rapidement, en fonction de quelques données ciblées par le gouvernement et les parties prenantes, pour dresser un « portrait zéro » de la situation. Ce premier portrait pourrait ainsi agir comme une « balise » de référence. Le choix des données à mesurer devrait se faire en fonction des grands enjeux identifiés dans le cadre des travaux entourant la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT), et ce, sans constituer une trop grande lourdeur administrative pour les organismes compétents.

Pour ce qui est du bilan à produire par les communautés métropolitaines, l'article 188 du projet de loi indique qu'il entrera en vigueur uniquement à la date ou aux dates déterminées par le gouvernement. Or, puisque la réalisation du premier bilan est également en mesure de servir de « balise » de référence (voir commentaire précédent), il pourrait être opportun d'enlever cette mesure transitoire et de réfléchir davantage aux contenus de ce premier bilan.

C) Délai de révision des plans métropolitains et des schémas (article 49) et refus de se prononcer (articles 24, 31, 80, 115)

Selon l'article 49 du projet de loi, « le ministre peut demander à un organisme compétent de réviser un plan métropolitain ou un schéma lorsqu'il l'estime justifié [...] en raison du fait qu'il n'a pas été révisé depuis plus de 12 ans ».

Toujours en fonction de cet article, « le conseil de l'organisme compétent doit, dans les trois ans qui suivent la notification de l'avis du ministre, adopter un règlement révisant son plan métropolitain ou son schéma ».

Ainsi, s'il s'agit d'un plan métropolitain, il pourrait s'écouler 15 ans entre un ancien plan et un nouveau plan. Cette situation s'applique également pour un schéma d'une MRC située à l'extérieur d'une communauté métropolitaine.

Par ailleurs, « lorsque le ministre demande à la fois la révision d'un plan métropolitain et celle d'un schéma applicable à une partie du territoire de la communauté métropolitaine visée, le délai

applicable au règlement révisant le schéma commence à courir le jour de l'entrée en vigueur du règlement révisant le plan métropolitain ». Ceci fait en sorte qu'il pourrait s'écouler 18 ans entre un ancien schéma et un nouveau schéma.

Par conséquent, les délais prévus au projet de loi n'améliorent en rien la situation connue et d'ores et déjà jugée problématique au document de consultation préalable à la PNAAT. À titre d'information, dans ce document, il est indiqué que :

« Les MRC et les CM doivent également réviser les SAD et les PMAD tous les cinq ans. Ces délais ne sont pas respectés. En effet :

- en 2019, les SAD [schéma] en vigueur dataient en moyenne de 14 ans;
- les deux PMAD, entrés en vigueur en 2012, n'ont à ce jour jamais été révisés [...];
- un délai de six ans est nécessaire pour que plus de 80 % des municipalités locales disposent de règlements conformes au SAD ».

Ainsi, tout en reconnaissant que plusieurs mesures sont prévues au projet de loi pour améliorer la situation et que le délai de cinq ans actuellement inscrit à la LAU manque de réalisme et doit être revu, il serait opportun de s'assurer que les modifications apportées par le projet de loi ne se traduisent pas par un statu quo.

Par conséquent, considérant qu'un délai de 12 ans entre deux documents de planification semble réaliste pour tenir compte des changements qui pourraient survenir en matière d'aménagement et de développement ainsi que du temps nécessaire à la réalisation desdits documents, les changements suivants sont suggérés :

- ramener à 10 ans, voire à 9 ans, le délai où le ministre peut demander à un organisme compétent de réviser son document;
- maintenir à 3 ans le délai consenti à l'organisme compétent pour réaliser sa révision, sachant qu'un organisme compétent doit se préparer à cette révision après un certain nombre d'années;
- réduire à 2 ans le délai consenti à la révision d'un schéma applicable à une partie du territoire de la communauté métropolitaine, sachant que les MRC concernées peuvent se préparer à l'avance puisqu'elles participent également aux réflexions entourant la révision des plans métropolitains d'aménagement et de développement, et ce, pour éviter le cumul des délais.

Par ailleurs, eu égard à la modification et à la révision des documents de planification, soulignons comme une avancée majeure et bénéfique les articles relatifs au refus de se prononcer (articles 24, 31, 80, 115). Ceux-ci doivent être maintenus dans leur intégralité.

D) Approbation référendaire (articles 105 et 106)

Bien qu'un chantier soit nécessaire pour réfléchir aux différents enjeux et aux diverses problématiques entourant l'approbation référendaire, les modifications suggérées au projet de loi apportent certaines réponses en lien avec les demandes formulées par le milieu municipal. Toutefois, certaines modifications demanderaient d'être ajustées.

Article 106

En ce qui a trait à l'article 106, le fait exclure de l'approbation référendaire une norme visée au paragraphe 5 du deuxième alinéa de l'article 113 lorsque cette variation n'excède pas 33 % de sa valeur initiale, et ce, une fois tous les quatre ans, pourrait se transformer en un encouragement à la spéculation et à la hausse des valeurs foncières. Le cas échéant, cela pourrait nuire à l'accessibilité au logement plutôt que d'aider à résoudre le problème en plus de diminuer la pertinence du nouvel outil réglementaire prévu à l'article 125, soit le zonage incitatif.

En ce qui a trait à la spéculation foncière et aux valeurs foncières, comme celles-ci sont en lien avec la densité du terrain, à savoir son « potentiel constructible », un propriétaire ou un promoteur habitué à planifier ses opérations de développement sur un certain nombre d'années aura tout intérêt à poursuivre sa façon de faire, voire à rallonger un peu les délais, puisque le cumulatif des « gains de densité » peut s'avérer relativement intéressant, et ce, même à moyen terme. Le tableau suivant illustre une situation fictive où certaines normes sont augmentées sans approbation référendaire une fois tous les quatre ans. Non seulement les gains de densité sont importants, mais cela soulève également des questions en ce qui a trait à l'acceptabilité sociale d'une telle possibilité. De plus, il faudrait également préciser la façon dont doivent être traitées les décimales. Idéalement, cela devrait se faire au nombre entier inférieur puisqu'une valeur arrondie différemment risque d'accélérer davantage la modification du cadre bâti existant.

Année	0 (année de départ)	1 (1 ^{er} changement suivant la nouvelle loi)	5 (2 ^e changement suivant la nouvelle loi)	9 (3 ^e changement suivant la nouvelle loi)
Hauteur en étage	5 (valeur initiale)	6,7	8,8	11,8
Coefficient d'occupation du sol (C.O.S)	3 (valeur initiale)	4	5,3	7,1

Par ailleurs, si la possibilité d'utiliser le nouveau règlement sur le zonage incitatif peut être perçue comme un encouragement à mieux utiliser la réglementation d'urbanisme pour arriver à des projets de qualité répondant également à des enjeux de société, son utilisation pourrait s'avérer peu utile pour les municipalités locales qui souhaitent simplement accroître leur développement. En effet, en passant uniquement par le mécanisme du 33 % sans approbation référendaire, elles pourraient augmenter leur attractivité, et ce, sans planification d'ensemble et réflexion qualitative (cette situation est prévisible dans la mesure où le zonage autorise les usages résidentiels, par exemple, multifamiliaux, ainsi qu'une densité d'occupation au sol généreuse en vertu du paragraphe 3 du deuxième alinéa de l'article 113 LAU).

Par conséquent et en considérant la proposition soumise au PL16, puisqu'il pourrait s'avérer difficile de clarifier la notion de « valeur initiale » de densité pour éviter les effets cumulatifs des augmentations et de maintenir leur historique dans le temps, il serait nécessaire et primordial de revoir la solution d'exemption référendaire proposée de manière à contribuer efficacement à la densification en s'appuyant notamment sur les documents de planification considérant que le délai et le pourcentage proposés (33 % au 4 ans) risque d'entraîner des effets spéculatifs pouvant notamment nuire à l'offre de logements sociaux et abordables. Cela encouragerait également les municipalités locales à utiliser les documents de planification et les outils règlementaires permettant également un gain de densité tout en ayant une réflexion qualitative, et ce, afin d'assurer, du moins en partie, l'acceptabilité sociale des densités proposées.

Article 105

Dans la mesure où l'exemption référendaire à l'article 106 est maintenue, celle-ci pourrait avoir pour effet de créer des situations pouvant apparaître irrationnelles dans l'application du mécanisme référendaire.

En effet, malgré le retrait du paragraphe 10 du deuxième alinéa de l'article 113 (stationnement) et des dispositions de l'article 115 (lotissement), l'approbation référendaire demeure requise pour les objets visés aux paragraphes 1 à 5, 6, et 16.1 à 23. C'est donc dire que la modification de la superficie d'un cabanon, de la hauteur d'un garage, de la marge de recul d'une galerie, etc. est plus sensible en termes d'acceptabilité sociale que la réalisation d'un projet de densité résidentielle exempté par l'article 106. Dans ce contexte et dans une perspective d'équilibre des enjeux, la possibilité d'être exempté pour un certain pourcentage devrait être applicable à toutes normes visées, à l'exception des usages.

Par ailleurs, dans tous les cas, nous sommes d'avis que trois (3) modifications additionnelles devraient être insérées :

- Le retrait du paragraphe 16.1 (contraintes anthropiques) de l'approbation référendaire, à l'instar du paragraphe 16 (contraintes naturelles). Un tel maintien affaiblit l'importance donnée aux lieux de contraintes majeures en matière de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général, importance confirmée de nouveau dans les modifications apportées à la LAU par le PL67 et le PL16.
- Le retrait du paragraphe 23 (mesures complémentaires) et son remplacement par une disposition similaire à celle introduite pour le zonage incitatif, soit « qui porte sur une mesure complémentaire à l'une des dispositions énumérées au paragraphe 1 du troisième alinéa ». Ce pouvoir introduit en 2017 par le PL122 est fort utile pour l'introduction de concepts novateurs et durables, alors que l'article 113 limitait son utilisation aux objets visés par ses paragraphes. Or, son utilisation est *de facto* soumise à une approbation référendaire alors qu'elle peut porter sur une mesure complémentaire à un paragraphe qui n'est pas susceptible d'approbation référendaire.
- Enfin, l'énoncé visant à soumettre à l'approbation référendaire le règlement sur les usages conditionnels ou ses modifications devrait être modifié par « le règlement sur les usages conditionnels, lorsqu'il prévoit un usage ou une norme qui porte sur une matière prévue à l'une ou l'autre des dispositions énumérées au paragraphe 1 du troisième alinéa, et tout règlement qui ajoute, modifie, remplace ou supprime une telle norme ». Ainsi, la municipalité qui souhaite modifier le règlement sur les usages conditionnels pour, par exemple, ajouter un document à soumettre pour l'étude de la demande, ajouter un critère d'évaluation exempt de norme, modifier la procédure applicable pour l'étude de la demande, etc. n'aurait pas à soumettre ces éléments aux personnes habiles à voter.

E) Retrait de la politique de participation publique (article 69)

Tout en comprenant les raisons entourant le retrait de la politique de participation publique (article 69), il s'avère dommage de mettre également de côté les objectifs que celle-ci privilégiait, dont ceux liés à la transparence du processus décisionnel, à la consultation citoyenne en amont de la prise de décision et à la diffusion d'un document explicatif clair, neutre et objectif. Il serait important de poursuivre les réflexions pour maintenir ces objectifs au sein de la LAU. Au minimum, certains d'entre eux devraient se retrouver, avec les adaptations nécessaires, aux articles 1, 3 ou 6 du projet de loi.

F) Contenu du plan d'urbanisme (article 70)

Densité

Actuellement, en vertu de la LAU, les municipalités locales sont tenues d'identifier les densités d'occupation du sol à leur plan d'urbanisme. Le projet de loi n°16 retire cette obligation.

Or, bien que ce retrait soit en mesure de faciliter les démarches administratives associées à l'application et à la modification du règlement de zonage, les citoyennes et citoyens intéressés aux questions urbaines et à la qualité de leur milieu de vie pourraient en sortir perdants. En effet, la densité représente, avec les affectations, l'élément le plus tangible et le plus facilement appropriable par les personnes non spécialistes. Par cette densité, elles peuvent se représenter comment, dans un proche avenir, leur milieu de vie évoluera. Si, dans le projet de loi, cette obligation est maintenant inscrite au schéma, ce qui est fondamental et justifiable, ce palier demeure trop éloigné et abstrait pour les citoyennes et citoyens. De plus, les densités inscrites seront, dans la plupart des cas, des moyennes applicables à de très grands territoires pour laisser, par la suite, la marge de manœuvre nécessaire aux municipalités locales.

Mais qui plus est, le maintien des densités au plan d'urbanisme est également nécessaire pour garantir la transparence des décisions qui seront prises, par la suite, au règlement de zonage, voire à l'application de certains règlements discrétionnaires comme celui sur les dérogations mineures et celui sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) où l'un des critères est le respect des objectifs du plan d'urbanisme. Son retrait laisserait, dans les faits, trop de latitude dans la transcription et l'encadrement réglementaires, ce qui serait en mesure d'accroître le scepticisme des citoyennes et des citoyens face à la volonté des municipalités locales de mieux encadrer leur développement.

Consolidation prioritaire et contraintes de sécurité publique, de protection de l'environnement, de santé publique ou de bien-être général

Le plan d'urbanisme est souvent l'occasion de venir préciser et compléter certaines informations d'ordre général contenues au schéma d'aménagement. Cette possibilité est permise et balisée par les principes de conformité et de concordance inscrits à la LAU. Par conséquent, il pourrait être opportun d'apporter quelques ajustements au contenu prévu à l'article 70 du projet de loi.

D'une part, au paragraphe 3 du deuxième aliéna, une municipalité locale devrait être en mesure de « délimiter » toute partie devant faire l'objet d'une consolidation prioritaire, en plus « planifier » celles découlant du schéma.

D'autre part, au paragraphe 7 du deuxième aliéna, une municipalité locale devrait également pouvoir « planifier son développement » pour assurer la protection et la disponibilité des ressources en eau en plus de prévoir des mesures. De fait, une municipalité pourrait soulever certains enjeux locaux qui n'ont pas été pris en compte par la MRC et, conséquemment, souhaiter mieux planifier son territoire.

Par ailleurs, avant le paragraphe 9 du deuxième aliéna, une municipalité locale devrait être tenue d'identifier toute contrainte de sécurité publique, de protection de l'environnement, de santé publique ou de bien-être général. Cet ajustement permettrait, entre autres, de faire le lien avec les paragraphes 16 et 16.1 du deuxième alinéa de l'article 113 de la LAU et les paragraphes 4 et 4.1 du deuxième alinéa de l'article 115 de la LAU.

G) Contenu facultatif des documents de planification (articles 16 et 70)

La reformulation du contenu associé aux documents de planification semble répondre adéquatement aux enjeux d'actualisation et de simplification soulevés au cours des dernières années. Cette formulation précise les contenus obligatoires (« doit notamment ») sans, *a priori*, limiter les contenus facultatifs, et ce, malgré le fait qu'un seul contenu facultatif soit mentionné à l'article 16.

Partant encore une fois du principe que, contrairement à d'autres lois, la mise en œuvre de la LAU passe principalement par des professionnels en urbanisme n'ayant généralement pas de formation juridique, il pourrait cependant être opportun de prévoir, aux articles 16 et 70, une phrase similaire à celle ajoutée à la LAU en 2017 eu égard au contenu facultatif des documents de planification (soit le paragraphe 9 du premier alinéa de l'article 6 pour les schémas d'aménagement et le paragraphe 8 du premier alinéa de l'article 84 pour les plans d'urbanisme), et ce, afin d'éviter tout débat contreproductif. Cela pourrait également être l'occasion de faire le lien avec les finalités de la planification territoriale énoncées à l'article 6 du projet de loi.

Par exemple, l'article 16 du projet de loi (dernier aliéna) pourrait être modifié ainsi (en souligné) : « Le schéma peut déterminer tout autre élément de contenu relatif aux finalités énoncés à l'article 2.2.1. Le schéma peut également délimiter tout territoire incompatible avec l'activité minière au sens de l'article 304.1.1 de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) ».

Un changement similaire devrait être fait à l'article 70 du projet de loi.

H) Autres modifications suggérées

Article 16 (contenu du schéma) : Il demeure étonnant de constater l'obligation explicitement mentionnée au dernier alinéa du nouvel article 6. Ce dernier mentionne que le document complémentaire « doit notamment obliger l'adoption de dispositions réglementaires visées au paragraphe 7.1 du deuxième alinéa de l'article 115 (...) », lequel concerne l'engagement du propriétaire à céder gratuitement un terrain destiné à permettre un accès public à un lac ou à un cours d'eau. On se questionne sur la nécessité de préciser une telle obligation, alors que d'autres obligations sont tout aussi importantes (ex. : les conditions de délivrance d'un permis de construction en vertu de l'article 116 LAU, les normes de lotissement à l'intérieur d'un corridor riverain, etc.). Le libellé du premier alinéa est, à notre avis, suffisant et complet pour imposer toutes règles, critères ou obligations quant au contenu d'un règlement d'urbanisme local.

Articles 36 et 67 (demandes ministérielles) : Le projet de loi a maintenu les demandes ministérielles en matière de sécurité publique. Or, la question des lieux de contraintes a pris une plus grande importance au cours des dernières années, notamment en raison des changements climatiques. Ainsi, il apparaît opportun, pour être conséquent avec les exigences similaires, de permettre au ministère d'intervenir non seulement en matière de sécurité publique, mais également en matière de santé publique, de protection environnementale et de bien-être général.

Articles 56 et 90 (contrôle intérimaire) : Un règlement de contrôle intérimaire est possible par l'adoption d'une résolution exprimant l'intention d'adopter « prochainement » un projet de règlement modifiant ou révisant son plan métropolitain ou son schéma. Cet adverbe devrait être précisé pour éviter tout abus. Un délai pourrait notamment être indiqué, par exemple : « exprimant l'intention d'adopter dans les 12 mois un projet de règlement modifiant son plan métropolitain ou son schéma ou, pour une révision, dans les 24 mois ».

Article 70 (contenu du PU / programme revitalisation) : Pour plus de clarté, pourquoi avoir maintenu le mot « revitalisation » et non « programme d'aide » étant donné la nature diverse des objectifs pouvant être poursuivis.

Articles 76 et 107 (nombre de personnes exigées pour la tenue d'une assemblée publique) : Puisque la très grande majorité des municipalités locales du Québec ont moins de 50 000 habitants, ne serait-il pas opportun de prévoir des modalités différentes pour celles ayant moins de 25 000 et de 10 000 habitants ?

Articles 9, 22, 46, 62, 74, 78, 109 et 163 (dépôt du sommaire de la consultation publique) : Dans la pratique, étant donné qu'il n'est pas toujours aisé de coordonner le calendrier des consultations publiques et celui des séances du conseil, l'expression « lors de la prochaine séance du conseil » peut faire en sorte que le délai soit très court et ne permette pas d'émettre un sommaire de qualité. Il pourrait être opportun de la remplacer par « dans les 60 jours suivant la fin de la consultation publique ».

Nouvel article (objectif du plan d'urbanisme) : Actuellement, la LAU fait référence « aux objectifs du plan d'urbanisme » à deux reprises lorsqu'il est question d'encadrement réglementaire (à savoir, pour les dérogations mineures et pour les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble – PPCMOI). Or, si les « objectifs d'un schéma » font l'objet d'une définition à l'article 8 de la LAU, ceux du plan d'urbanisme ne sont pas précisés. Un nouvel article pourrait être ajouté en ce sens. Cela apparaît d'autant plus important que le terme « objectif » apparaît dorénavant à l'article 70 du projet de loi qui définit le contenu du plan d'urbanisme. En effet, pour l'application des dérogations mineures et des PPCMOI, il ne faudrait pas se retrouver face à une analyse partielle du contenu des plans d'urbanisme étant donné que le contenu du plan d'urbanisme doit désormais définir, en plus des orientations, des objectifs (modification de l'article 83 LAU par l'article 70 du projet de loi).

Tableau des recommandations techniques

Projet de loi 16	Commentaire ou recommandation
Article 6	<ul style="list-style-type: none"> Insister davantage sur les liens unissant la planification territoriale et la santé.
Articles 9, 22, 46, 62, 74, 78, 109 et 163	<ul style="list-style-type: none"> Remplacer l'expression « lors de la prochaine séance du conseil » par « dans les 60 jours suivant la fin de la consultation publique ».
Article 13	<ul style="list-style-type: none"> Clarifier le lien avec les finalités de la planification territoriale (article 6).
Article 15	<ul style="list-style-type: none"> Prévoir un « Bilan d'étape » ou un « Tableau de bord » à mi-parcours entre chaque « Bilan » réalisé par une communauté métropolitaine.
Article 16	<ul style="list-style-type: none"> Clarifier le lien avec les finalités de la planification territoriale (article 6 du projet de loi). Prévoir une phrase similaire à celle ajoutée à la LAU en 2017 eu égard au contenu facultatif des documents de planification. Retirer le dernier alinéa de l'article (obligation d'une cession de terrain en bordure d'un plan d'eau) de manière à ne pas donner une importance plus élevée à cet élément et maintenir uniquement l'alinéa précédent qui prévoit le pouvoir générale d'obligations de la MRC dans son document complémentaire.
Article 18	<ul style="list-style-type: none"> Prévoir un « Bilan d'étape » ou un « Tableau de bord » à mi-parcours entre chaque « Bilan » réalisé par une MRC.
Articles 24, 31, 80, 115	<ul style="list-style-type: none"> Maintenir intégralement et sans changement ces articles relatifs au refus de se prononcer.
Articles 36 et 67	<ul style="list-style-type: none"> Inclure « santé publique, protection environnementale et bien-être général » au paragraphe 3 du premier alinéa pour être conséquent aux autres articles de la LAU (pouvoir du ministre).
Article 49	<ul style="list-style-type: none"> Revoir les délais inscrits afin de s'assurer de ne pas reproduire le statu quo entourant la révision des documents de planification et leur désuétude.
Articles 56 et 90	<ul style="list-style-type: none"> Préciser, voire modifier, le terme « prochainement »

Article 58	<ul style="list-style-type: none"> • Soumettre, pour consultation à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, le « Bilan national ». • Réaliser un « Bilan d'étape » ou un « Tableau de bord » à mi-parcours entre chaque « Bilan national » pour certaines cibles et certains indicateurs nationaux jugés plus stratégiques ou problématiques.
Article 69	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre les réflexions afin de maintenir certains objectifs liés à la politique de participation publique actuellement inscrite au sein de la LAU, dont ceux associés à la transparence du processus décisionnel, à la consultation citoyenne en amont de la prise de décision et à la diffusion d'un document explicatif clair, neutre et objectif.
Article 70	<ul style="list-style-type: none"> • Clarifier le lien entre les finalités de la planification territoriale (article 6). • Maintenir la densité d'occupation du sol au contenu obligatoire du plan d'urbanisme (article 17) afin de garantir la transparence des exercices de transcription réglementaire, donc ceux relatif à la conformité des règlements sur les dérogations mineures et les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI). • Au paragraphe 3 du deuxième aliéna, une municipalité locale devrait être en mesure de « délimiter » toute partie devant faire l'objet d'une consolidation prioritaire, en plus « planifier » celles découlant du schéma. • Au paragraphe 7 du deuxième aliéna, une municipalité locale devrait pouvoir « planifier son développement » pour assurer la protection et la disponibilité des ressources en eau en plus de pouvoir prévoir des mesures afin de répondre à des enjeux locaux. • Avant le paragraphe 9 du deuxième aliéna, une municipalité locale devrait être tenue d'identifier toute contrainte de sécurité publique, de protection de l'environnement, de santé publique ou de bien-être général. • Prévoir une phrase similaire à celle ajoutée à la LAU en 2017 eu égard au contenu facultatif des documents de planification • Pour plus de clarté, questionner l'utilisation du mot « revitalisation » étant donné la nature diverse des objectifs pouvant être poursuivis.

Articles 76 et 107	<ul style="list-style-type: none"> • Puisque la très grande majorité des municipalités locales du Québec ont moins de 50 000 habitants, ne serait-il pas opportun de prévoir des modalités différentes pour celles ayant moins de 25 000 et de 10 000 habitants ?
Article 105	<ul style="list-style-type: none"> • Dans la mesure où l'article 106 est maintenu, appliquer l'exemption référendaire « par pourcentage » aux autres normes susceptibles d'approbation référendaire pour éviter des situations pouvant apparaître irrationnelles. • Retirer le paragraphe 16.1 des normes susceptibles d'approbation référendaire considérant les enjeux de sécurité publique, de santé publique et de bien-être général (contraintes anthropiques), et ce, à l'instar du paragraphe 16 (contraintes naturelles). • Prévoir, pour le paragraphe 23, que seules les mesures complémentaires en lien avec les normes susceptibles d'approbation référendaire soient assujetties au processus référendaire. • Prévoir, pour le règlement sur les usages conditionnels, que seules les usages et les normes en lien avec les paragraphes de l'article 113 susceptibles d'approbation référendaire soient assujetties au processus référendaire.
Article 106	<ul style="list-style-type: none"> • Revoir la solution d'exemption référendaire proposée afin de contribuer efficacement à la densification en s'appuyant notamment sur les documents de planification considérant que le délai et le pourcentage proposés (33 % au 4 ans) risque d'entraîner des effets spéculatifs pouvant nuire à l'offre de logements sociaux et abordables.
Article 175	<ul style="list-style-type: none"> • Réfléchir dès maintenant au contenu des premiers bilans à réaliser en vertu des articles 15 et 18 du projet de loi.
Article 188	<ul style="list-style-type: none"> • Enlever la mesure transitoire relative au suivi de la mise en œuvre des plans métropolitains (article 15) et réfléchir davantage au contenu du premier bilan à produire.
Nouvel article	<ul style="list-style-type: none"> • Préciser ce qu'il faut entendre par « objectifs d'un plan d'urbanisme », à l'instar de l'article 8 de la LAU pour le schéma, puisque le plan d'urbanisme doit désormais, en plus des orientations, définir des objectifs. Cette définition permettrait d'éviter une analyse partielle du plan d'urbanisme pour l'application, entre autres, des demandes en vertu des règlements sur les dérogations mineures et les PPCMOI.