

Montréal, le 19 avril 2023

Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau, aile Chauveau, 4e étage
Québec (Québec), G1R 4J3

Par courriel : alaforest@mam.gouv.qc.ca

Objet : Projet de loi 16 modifiant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*

Madame la ministre,

Le Conseil Patronal de l'Environnement du Québec (CPEQ) a pris connaissance du Projet de loi 16, Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions (Projet de loi 16) et nous vous faisons part, par la présente, de nos commentaires.

Créé en 1992 par des représentants des entreprises et des grands secteurs d'affaires du Québec, le Conseil Patronal de l'Environnement du Québec (CPEQ) constitue l'organisation parapluie qui représente le secteur d'affaires pour les questions reliées à l'environnement et au développement durable, sur des enjeux importants d'intérêt général et commun, et coordonne les objectifs de ses membres. Le CPEQ a donc pour mission de représenter les intérêts de ses membres en matière d'environnement et de développement durable. Le CPEQ regroupe plus de 300 entreprises et associations parmi les plus importantes au Québec qui génèrent plus de 300 000 emplois directs et affichent des revenus combinés de plus de 45 milliards.

D'abord, le CPEQ reconnaît le rôle majeur que doivent jouer l'urbanisme et l'aménagement du territoire en matière de développement durable. À ce sujet, nous appuyons l'ajout, proposé par l'article 6 du Projet de loi 16, de nouvelles dispositions¹ à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) visant notamment à reconnaître que les finalités de la planification territoriale incluent la lutte contre les changements climatiques, y compris l'adaptation à ceux-ci, la conservation et la mise en valeur de la biodiversité, ainsi que la gestion durable des ressources en eau.

Nous croyons toutefois que certains aspects du Projet de loi 16 doivent être améliorés.

1. Révision des procédures de consultation publique

Le Projet de loi 16 propose de réviser les procédures de consultation publique applicables à l'égard certains documents et règlements. En somme, il est proposé d'abroger les dispositions de la LAU encadrant les politiques de participation publique que les municipalités peuvent adopter², et de prévoir un cadre minimal uniforme³ de consultation publique avant l'adoption ou la modification de plusieurs documents et règlements, soit :

¹ Chapitre 0.1.1 de la LAU, tel que le Projet de loi 16 propose de le modifier.

² Articles 80.1 à 80.5 de la LAU que l'article 69 du Projet de loi 16 propose d'abroger.

³ À l'exception des règles entourant la tenue d'une assemblée publique, qui ne sont pas les mêmes pour tous les documents de planification et règlements d'urbanisme.



- a) L'énoncé de vision stratégique d'une communauté métropolitaine ou d'une municipalité régionale de comté (MRC)⁴;
- b) Le plan métropolitain d'aménagement et de développement⁵;
- c) Le second projet de plan métropolitain ou de schéma d'aménagement et de développement révisé⁶;
- d) Certains règlements des MRC⁷;
- e) Le plan d'urbanisme d'une municipalité⁸;
- f) Les règlements d'urbanisme d'une municipalité (à l'exclusion de certains types de règlements, y compris ceux concernant les permis et certificats)⁹;
- g) Les règlements des municipalités locales interdisant des interventions qui seraient susceptibles d'excéder la capacité d'un système de gestion des eaux ou d'entraîner une insuffisance des ressources en eau ou d'en détériorer la qualité¹⁰.

Ainsi, pour ces documents ou règlements, le Projet de loi 16 propose que le processus de consultation publique comprenne au minimum :

- a) La diffusion d'un document explicatif;
- b) Une période de consultation écrite d'au moins 14 jours;
- c) Au moins une assemblée publique, lorsque l'organisme municipal en reçoit la demande par un nombre suffisant de personnes¹¹;
- d) L'annonce de la consultation publique dans un journal diffusé sur le territoire de l'organisme municipal concerné;
- e) La production d'un sommaire de la consultation.

⁴ Articles 2.8, 2.11 et 2.12.1 de la LAU tels que les articles 7, 8 et 9 du Projet de loi 16 proposent de les modifier.

⁵ Articles 53, 53.3 et 53.4.1 de la LAU tels que les articles 20, 21 et 22 du Projet de loi 16 proposent de les modifier.

⁶ Articles 56.8, 56.11 et 56.12.9 de la LAU tels que les articles 41, 42 et 46 du Projet de loi 16 proposent de les modifier.

⁷ Articles 79.11, 79.13 et 79.14.1 de la LAU tels que les articles 60, 61 et 62 du Projet de loi 16 proposent de les modifier.

⁸ Articles 90, 92, 96, 109.2, 109.3 et 109.4.1 de la LAU tels que les articles 71, 72, 74, 76, 77 et 78 du Projet de loi 16 proposent de les modifier.

⁹ Articles 125, 126 et 127.1 de la LAU tels que les articles 107, 108 et 109 du Projet de loi 16 proposent de les modifier.

¹⁰ Article 31 de la *Loi sur les compétences municipales* tel que l'article 163, dont l'ajout est proposé par l'article 163 du Projet de loi 16.

¹¹ Dans certains cas, comme dans celui de l'énoncé de vision stratégique d'une communauté métropolitaine ou d'une MRC, l'assemblée publique aura toujours lieu.



Le CPEQ appuie ces propositions, qui contribueront à harmoniser les processus de consultation d'un organisme municipal à l'autre et d'un type de document ou de règlement à l'autre, ce qui devrait simplifier la participation des citoyens et des entreprises. Nous croyons que certains éléments du processus de consultation proposé doivent tout de même être améliorés.

D'abord, nous appuyons la proposition de rendre obligatoire la publication d'un document explicatif au début de la consultation publique. Un tel document est essentiel pour permettre aux citoyens et aux entreprises de comprendre les modifications proposées. Nous notons toutefois que de tels documents sont de peu d'utilité pour des personnes autres que des juristes ou des fonctionnaires municipaux s'ils sont rédigés en jargon légal et municipal. Il conviendrait donc d'assurer que les documents explicatifs soient vulgarisés et comprennent un résumé en langage clair, comme le préconise le gouvernement du Canada pour toute communication avec le public¹². Il serait également fort utile que le document explicatif comprenne une carte détaillée des zones touchées par les modifications proposées.

Nous appuyons également la prescription d'une durée minimale de consultation écrite. Nous sommes toutefois d'avis qu'une période de 14 jours est insuffisante. En effet, préparer des commentaires écrits de qualité requiert plusieurs étapes, telles que prendre connaissance du projet proposé par l'organisme municipal, effectuer des recherches, consulter les parties prenantes concernées dans l'organisation, coordonner les commentaires avec des partenaires, rédiger puis réviser les commentaires et enfin soumettre ces derniers. Ainsi, nous suggérons de prolonger la période de consultation. À titre d'exemple, une période de consultation de 45 jours est habituellement prévue dans le cas pour les règlements provinciaux publiés dans la Gazette officielle du Québec, en vertu de l'article 11 de la Loi sur les règlements.

En outre, nous croyons que le nombre minimal de personnes sollicitant une assemblée publique pour qu'une telle assemblée se tienne, lorsque cela est prévu, doit être revu à la hausse. En effet, un déclencheur d'aussi peu que 15, 25 ou 50 personnes, selon la taille de la population, pourrait forcer la tenue d'une assemblée publique. Nous convenons de la pertinence de tenir des assemblées publiques afin de permettre aux parties prenantes de faire valoir leurs points de vue concernant les divers projets d'un organisme municipal, mais un seuil déclencheur plus élevé est requis pour éviter que ces assemblées soient noyautées simplement par des opposants.

Par ailleurs, bien que nous soyons favorables à ce que la consultation publique soit annoncée au moyen d'un avis dans un journal diffusé sur le territoire de l'organisme municipal, nous croyons qu'il s'agit d'un mécanisme insuffisant pour aviser les parties prenantes de la tenue de la consultation. En effet, en ce 21^e siècle déjà bien entamé, il nous apparaît essentiel que les avis publics soient diffusés en format électronique sur le site internet de l'organisme municipal ou autrement, en plus d'une publication dans un journal local. À ce sujet, nous rappelons que les municipalités ont déjà l'obligation de publier leurs règlements sur internet¹³. En outre, nous rappelons que le CPEQ vous a transmis une lettre, le 20 mars 2023, dans laquelle nous vous proposons d'obliger les municipalités qui déposent un projet de règlement ou qui publient un règlement sur leur site internet à en transmettre une copie au ministère des Affaires municipales afin que ce dernier constitue un registre des règlements municipaux, incluant un mécanisme de notification aux personnes qui s'y inscrivent lors du dépôt d'un projet de règlement ou de la publication d'un règlement en version finale. Nous réitérons cette suggestion.

Le CPEQ appuie également la proposition d'exiger la production d'un sommaire de la consultation. De tels sommaires permettent aux parties prenantes de mieux comprendre les éléments pris en considération par

¹² Voir, à titre d'exemple de bonne pratique : <https://gpddocs.ville.quebec.qc.ca/gpddblob/AE2021-002.pdf>.

¹³ Article 345.1 de la Loi sur les cités et villes et article 433.1 du Code municipal du Québec.



l'organisme municipal pour prendre sa décision finale. Nous croyons toutefois que le sommaire de la consultation ne devrait pas se limiter à faire état des commentaires recueillis lors de la période de consultation et devrait inclure une analyse et une réponse aux commentaires reçus lors de la période de consultation, comme le fait parfois le gouvernement fédéral lors de l'adoption en version finale de ses règlements¹⁴.

2. Nouvelles exceptions à l'approbation référendaire

Le Projet de loi 16 propose de soustraire du processus d'approbation référendaire les règlements visant à permettre la réalisation d'un projet relatif à « un équipement collectif » ou à « de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement », ou encore qui vise à « permettre l'aménagement ou l'occupation de logements accessoires » ou à « augmenter la densité d'occupation du sol »¹⁵.

Nous appuyons ces allègements, qui faciliteront la réalisation de projets d'intérêt public et qui contribuent à l'atteinte des objectifs gouvernementaux, y compris la lutte contre les changements climatiques au moyen de la densification comme le préconise le [Plan pour une économie verte 2030](#). Nous croyons d'ailleurs que ces allègements pourraient être élargis à d'autres règlements compatibles avec les finalités de la planification territoriale énoncées par le Projet de loi 16, y compris en matière de lutte contre les changements climatiques, de conservation et de mise en valeur de la biodiversité, ainsi que de gestion durable des ressources en eau.

En outre, nous croyons qu'il convient de préciser la définition d'« équipement collectif » pouvant faire l'objet d'un règlement soustrait à l'approbation référendaire. En effet, le Projet de loi 16 définit un « équipement collectif » comme un équipement « qui appartient à une municipalité[,] à un organisme compétent [ou] à un organisme public »¹⁶. Or, il arrive que des équipements soient détenus seulement en partie par les municipalités et qu'une entreprise privée en détienne une autre partie. Il convient de clarifier que de tels équipements, s'ils sont utiles pour la collectivité¹⁷, doivent être visés par la notion d'« équipement collectif ».

3. Révision des documents de planification territoriale à la demande de la ministre des Affaires municipales

Le Projet de loi 16 propose plusieurs modifications aux modalités de révision des documents de planification territoriale. Parmi celles-ci, notons le pouvoir qu'il est proposé d'accorder à la ministre des Affaires municipales de demander à une communauté métropolitaine ou à une MRC de modifier son plan métropolitain, son schéma d'aménagement, ainsi que certains règlements à la suite de l'adoption de nouvelles orientations gouvernementales¹⁸. Nous appuyons cette possibilité, qui favorisera la concordance entre les orientations gouvernementales, les documents et règlements de planification territoriale.

Nous notons toutefois que ce nouveau pouvoir ne doit pas mener à des modifications trop fréquentes des documents et règlements de planification territoriale. En effet, de telles modifications causent de l'imprévisibilité

¹⁴ Voir, par exemple, [décret DORS/2022-104](#) édictant le [Règlement sur les combustibles propres](#).

¹⁵ Article 123.1 de la LAU tel que l'article 106 du Projet de loi 16 propose de le remplacer.

¹⁶ Article 123.1 de la LAU tel que l'article 106 du Projet de loi 16 propose de le modifier.

¹⁷ Pour plus de détails concernant les équipements collectifs, voir le [Guide de prise de décision en urbanisme](#).

¹⁸ Articles 53.12, 57.9 et 79.19.20 de la LAU tel que les articles 36, 49 et 67 et du Projet de loi 16 proposent de les remplacer ou de l'introduire.



pour les entreprises. Nous invitons donc la ministre des Affaires municipales à faire preuve de prudence dans l'exercice des nouveaux pouvoirs que le Projet de loi 16 propose de lui accorder, de sorte que les orientations gouvernementales et, en conséquence, les documents et règlements de planification territoriale soient modifiés à des intervalles raisonnables.

4. Zonage incitatif

Le Projet de loi 16 propose de permettre aux municipalités locales de se doter de règlements de zonage incitatifs. Ces règlements permettraient, selon notre compréhension, de déroger à une règle de zonage dans le cas d'un projet pour lequel une demande est faite en ce sens, aux conditions suivantes¹⁹ :

- a) Une entente est conclue entre la municipalité et le demandeur (l'entente peut faire l'objet d'une consultation publique à l'initiative du conseil d'une municipalité);
- b) Le demandeur pourrait être obligé de fournir une « prestation », par exemple l'atteinte d'objectifs en matière environnementale ou la réalisation d'un aménagement ou d'un équipement d'intérêt public;
- c) Le règlement prévoit des critères en fonction desquelles la « prestation » peut être exigée;
- d) Une garantie financière pourrait être exigée du demandeur.

Or, le règlement de zonage incitatif ne permettrait pas de déroger à une norme d'usage identifiée dans le règlement de zonage. Nous nous interrogeons sur la pertinence de restreindre ainsi la portée des règlements de zonage incitatif. En effet, l'encadrement des usages constitue un aspect majeur des règlements de zonage. Ainsi, nous craignons que les assouplissements proposés ne soient applicables que pour une gamme restreinte de projets. Par exemple, un projet d'énergie renouvelable dans une zone où les usages ne permettent pas de telles activités ne pourrait pas faire l'objet d'un règlement de zonage incitatif, et ce, même si les conditions énumérées ci-haut sont remplies et qu'une consultation publique est tenue.

Ainsi, nous croyons qu'il convient d'élargir la portée des règlements de zonage incitatifs.

5. Capacité des systèmes ou des ressources en eau

Le Projet de loi 16 propose d'accorder aux municipalités locales le pouvoir d'adopter un règlement pour interdire toute intervention qui serait susceptible « de créer des besoins excédant la capacité d'un système d'alimentation en eau, d'égout ou d'assainissement des eaux », ou encore « d'entraîner une insuffisance des ressources en eau ou d'en détériorer la qualité ». Un tel règlement entre en vigueur dès le dépôt du projet de règlement, et ce, pour une durée de deux ans²⁰.

Le CPEQ reconnaît l'impératif de protéger la capacité des systèmes de gestion des eaux ainsi que d'assurer la durabilité des ressources en eau. Nous croyons toutefois que l'entrée en vigueur d'un règlement permettant d'interdire des activités dès le dépôt d'un simple projet de règlement et donc avant même que le processus de

¹⁹ Articles 145.35.1 à 145.35.4 de la LAU tel que l'article 125 du Projet de loi 16 propose de les introduire.

²⁰ Articles 29 à 31 de la *Loi sur les compétences municipales*, tels que l'article 163 du Projet de loi 16 propose de les introduire.



consultation n'ait pu prendre place, nous apparaît inacceptable. Nous croyons que le règlement ne devrait entrer en vigueur qu'une fois adopté en bonne et due forme.

Nous notons également que le Projet de loi 16 semble accorder aux municipalités locales le pouvoir de réglementer non seulement les systèmes de gestion de l'eau et la disponibilité des ressources en eau, mais aussi la qualité de l'eau. Or, la qualité de l'eau relève principalement du ministre de l'Environnement. D'ailleurs, des lois et des règlements encadrent déjà la question de la qualité de l'eau, notamment :

- La Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), y compris son régime d'autorisation;
- Le Règlement sur la qualité de l'eau potable;
- Le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection;
- Le Règlement sur la protection des eaux contre les rejets des embarcations de plaisance;
- Les différents règlements sectoriels qui comprennent des normes visant à assurer la qualité de l'eau, tels que :
 - Le Règlement sur les effluents liquides des raffineries de pétrole;
 - Le Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers;
 - Le Règlement sur les carrières et sablières;
 - Le Règlement sur l'enfouissement de sols contaminés;
 - Le Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles;
 - Le Règlement sur les exploitations agricoles;
 - Le Règlement sur la gestion de la neige, des sels de voirie et des abrasifs;
 - Le Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés;
 - Le Règlement sur les usines de béton bitumineux.

Ainsi, l'octroi aux municipalités locales d'un pouvoir de réglementer la qualité de l'eau ferait double emploi avec la réglementation provinciale en la matière et ne devrait pas être inclus au Projet de loi 16.

6. Zones tampons

Bien que le Projet de loi 16 soit silencieux à ce sujet, nous souhaitons profiter de l'occasion pour réitérer que les règles d'aménagement du territoire doivent encourager l'établissement de zones tampons entre les zones industrielles et les zones résidentielles afin de limiter les nuisances et empêcher le rapprochement des résidences des zones industrielles.



Conclusion

Le CPEQ appuie les grands principes énoncés par le Projet de loi 16, et particulièrement la reconnaissance du fait que la planification territoriale doit notamment avoir comme finalité la lutte contre les changements climatiques, y compris l'adaptation à ceux-ci, la conservation et la mise en valeur de la biodiversité, ainsi que la gestion durable des ressources en eau. Nous croyons toutefois que le Projet de loi 16 doit être amélioré de la manière suivante :

1. Concernant la révision des procédures de consultation publique :

- a. Préciser que les documents explicatifs diffusés au début des périodes de consultation doivent être vulgarisés et inclure un résumé en langage clair de même qu'une carte détaillée des zones touchées par les modifications proposées²¹;
- b. Prolonger la période de consultation écrite²²;
- c. Rehausser le seuil du nombre de personnes requises pour solliciter une assemblée publique pour qu'une telle assemblée se tienne²³;
- d. Prévoir que l'annonce de la consultation publique doit se faire sur le site internet de l'organisme municipal, en plus d'une annonce dans un journal local²⁴;
- e. Inclure, au sommaire de la consultation, une analyse et une réponse aux commentaires reçus lors de la période de consultation²⁵;

2. Concernant les nouvelles exceptions à l'approbation référendaire :

- a. Élargir les soustractions à l'approbation référendaire pour inclure les règlements qui contribuent à la lutte contre les changements climatiques, à la conservation et à la mise en valeur de la biodiversité, ainsi qu'à la gestion durable des ressources en eau;
- b. Clarifier que les équipements ayant une utilité pour la collectivité et qui sont détenus en partie par un organisme municipal ou un organisme public et en partie une entreprise privée, sont visés par la notion d'« équipement collectif »;

²¹ Articles 2.8, 53, 56.8, 79.11, 90, 109.2 et 125 de la LAU et article 31 de la *Loi sur les compétences municipales*, tels que les articles 7, 20, 41, 60, 71, 76, 107 et 163 du Projet de loi 16 proposent de les modifier ou de les ajouter.

²² Idem.

²³ Articles 53, 79.11, 109.2 et 125 de la LAU, tels que les articles 20, 60, 76 et 107 du Projet de loi 16 proposent de les modifier.

²⁴ Articles 2.11, 53.3, 56.11, 79.13, 92, 109.3 et 126 de la LAU et article 31 de la *Loi sur les compétences municipales* tels que les articles 8, 21, 42, 61, 72, 77, 108 et 163 du Projet de loi 16 propose de les modifier, de les introduire ou de les remplacer.

²⁵ Articles 2.12.1, 53.4.1, 56.12.9, 79.14.1, 96, 109.4, 127.1 de la LAU et article 31 de la *Loi sur les compétences municipales*, tels que les articles 9, 22, 46, 62, 74, 78, 109 et 163 du Projet de loi 16 proposent de les introduire.



3. Faire preuve de prudence dans l'exercice du pouvoir accordé à la ministre des Affaires municipales d'exiger la modification d'un document de planification ou de certains règlements à la suite de l'adoption de nouvelles orientations gouvernementales;
4. Élargir la portée des règlements de zonage incitatifs;
5. Restreindre le pouvoir qu'il est proposé d'accorder aux municipalités d'interdire des interventions susceptibles de détériorer la qualité de l'eau, afin d'éviter les dédoublements avec la réglementation provinciale en la matière;
6. Encourager l'établissement de zones tampons entre les zones industrielles et les zones résidentielles afin de limiter les nuisances et empêcher le rapprochement des résidences des zones industrielles.

En espérant que ces commentaires seront pris en compte, je vous prie de recevoir, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

DocuSigned by:

Hélène Lauzon

12BAAA69A8B2486...

Hélène Lauzon
Présidente-directrice générale
Conseil Patronal de l'Environnement du Québec

CC Sébastien Schneeberger, Président de la Commission de l'aménagement du territoire
Sebastien.Schneeberger.DRUM@assnat.qc.ca