



**Mémoire présenté à
la Commission de l'aménagement du territoire
portant sur l'avant-projet de loi
Loi sur l'aménagement durable du territoire et
l'urbanisme**

**Par
la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec**

Le 21 avril 2011

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|---|
| Présentation de la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec | 3 |
|--------------------------------------------------------------------------------|---|

Commentaires généraux

| | |
|----------------------------------------|---|
| Améliorations apportées | 4 |
| Améliorations souhaitées..... | 6 |
| Registre obligatoire | 6 |
| Prohibition générale d'usages..... | 7 |
| Usage de l'internet | 7 |
| Responsabilité extracontractuelle..... | 8 |

Commentaires spécifiques

| | |
|--------------------------|----|
| Article 82. | 9 |
| Article 118. | 9 |
| Articles 136 et ss | 9 |
| Article 144 | 10 |
| Article 148 | 10 |
| Article 151. | 11 |
| Article 206 | 11 |
| Articles 214 à 216 | 11 |
| Conclusion | 13 |

PRÉSENTATION DE LA CORPORATION DES OFFICIERS MUNICIPAUX AGRÉÉS DU QUÉBEC

Représentant plus de 600 membres œuvrant au sein de plus de 225 municipalités, la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec est le reflet de la diversité des organismes municipaux du Québec.

Occupant des fonctions reliées à l'administration générale des municipalités, et majoritairement issus de la direction générale, des finances, des services juridiques et du greffe ou, encore, du service des ressources humaines des municipalités, les membres de la COMAQ sont au cœur des décisions et de l'activité de leur localité et sont au service de leur population respective.

Créée en 1968 par une loi de l'Assemblée nationale, la COMAQ s'est donnée comme mission d'être au cœur de l'évolution du milieu municipal par la force de son réseau et la valorisation de l'expertise de ses membres.

Dans cette optique, la COMAQ a à cœur de suivre l'évolution législative municipale et de s'assurer que les lois qui régissent les municipalités répondent à la fois aux besoins des populations locales, mais également aux besoins des gestionnaires municipaux pour lesquels les lois du gouvernement constituent leurs principaux outils de travail.

Outre ses représentations auprès du gouvernement et au sein de diverses tables de travail avec les associations du milieu, la COMAQ offre à ses membres un programme de perfectionnement complet, entièrement accrédité par l'Université de Montréal et diffuse, par le biais de sa revue *Carrefour* et de son site Internet, une information continue à jour en matière d'actualité municipale.

C'est donc avec un grand intérêt que nous soumettons notre mémoire à l'égard de l'avant-projet de loi – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Améliorations apportées

La COMAQ tient tout d'abord à souligner les nombreuses et importantes améliorations qu'apportera la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme par rapport à l'actuelle Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui, il faut bien le dire, était devenue, au fil des ans, une loi dont plusieurs des éléments importants étaient particulièrement difficiles à comprendre, à interpréter et à appliquer.

Il suffit de référer aux nombreuses dispositions, incluant les toujours pénibles renvois, concernant les obligations de conformité de même que la procédure de modification des règlements locaux.

À cet égard, il faut signaler la clarté du nouveau texte d'abord en ce qui a trait aux concepts et ensuite en ce qui concerne la forme. Notamment, on perçoit un réel effort pour simplifier, dans la mesure du possible, tous les énoncés, qu'il s'agisse de principes ou de règles d'application.

De façon plus particulière, il convient de signaler les améliorations suivantes :

- ✓ le pouvoir de réglementation accordé aux municipalités, en termes généraux, par les articles 118 à 123 constitue une autre modification majeure dont on ne saurait trop souligner l'importance permettant notamment d'alléger les libellés et de mettre en œuvre une rédaction plus souple, plus évolutive et mieux adaptée aux enjeux actuels;
- ✓ le droit de définir des zones «franche d'approbation référendaire» accordé par l'article 82 fournira la flexibilité requise pour régler les problèmes parfois épineux afin de procéder adéquatement à des opérations de «rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification»;
- ✓ la réduction des cas où une modification à la réglementation est sujette à l'approbation référendaire, selon l'article 204, répond à une demande depuis longtemps formulée par le milieu municipal;

- ✓ la division du processus de consultation des citoyens en deux étapes (information et consultation) par les articles 210 et suivants était sensée être le corollaire de la disparition totale de l'approbation référendaire; on ne peut toutefois trouver à redire d'un processus qui vise à bonifier le processus de consultation en permettant que les citoyens puissent d'abord être informés avant d'être appelés à formuler leur opinion;
- ✓ la suppression de l'obligation de conformité des règlements d'urbanisme au plan d'urbanisme fait heureusement disparaître le droit, mal compris des citoyens, de s'adresser à la Commission municipale pour faire vérifier la conformité alors qu'inévitablement ils croyaient y trouver un forum pour discuter du bien-fondé de la modification réglementaire;
- ✓ l'abolition du droit de renoncer à l'ouverture du registre, décrété par le paragraphe 3 du deuxième alinéa de l'article 218, fait disparaître un mécanisme qui, bien que théoriquement justifié, pouvait donner lieu à des abus souvent dénoncés;
- ✓ le resserrement des critères pour l'octroi d'une dérogation mineure, édicté par les articles 136 et suivants, fournira un outil juridique à ceux qui considèrent que dans certaines municipalités on fait un usage abusif de ce pouvoir discrétionnaire;
- ✓ le droit, conféré par l'article 109, de constituer un comité décisionnel d'urbanisme sera sans doute bienvenu dans plusieurs municipalités où le conseil municipal considère que plusieurs des dossiers visés par l'article 112 seraient mieux traités par un comité réduit de membres du conseil et en dehors du cadre des séances du conseil municipal.

Améliorations souhaitées

Registre obligatoire

Article 218

On réintroduit le registre obligatoire, disparu depuis la réforme de juin 1996 (1996, c. 25).

À cette époque, on faisait référence à un sondage effectué par la COMAQ en 1993 auprès de 70 municipalités urbaines qui révélait que seulement 2 % des règlements adoptés (19 sur 882) avaient été bloqués à l'étape de la tenue du registre.

Selon l'expérience vécue par les membres de la COMAQ, un nouveau sondage effectué aujourd'hui sur cette question produirait le même résultat.

Il faut de surcroît ajouter que la procédure actuelle de demande de tenue d'un registre (article 130 LAU) comporte au moins deux avantages certains pour les citoyens :

- a) le nombre de signatures requises sur la requête n'est pas élevé et peut être facilement atteint (article 133 LAU);
- b) la signature de la requête ne requiert pas de déplacement à l'hôtel de ville.

En d'autres termes, l'obligation de tenir un registre astreindra les municipalités à une procédure très peu utilisée et qui, lorsqu'elle le sera, forcera le citoyen à se déplacer alors qu'il suffit actuellement qu'une personne se rende à la résidence des personnes intéressées à la tenue d'un registre pour recueillir leur signature.

Il serait donc souhaitable de maintenir la procédure actuelle en vertu de laquelle un registre n'est ouvert que si les citoyens en manifestent l'intérêt. À cet égard, la formule demeurerait encore avantageuse pour eux tout en évitant la tenue inutile d'un registre si la requête devait être signée par un nombre plus significatif de personnes habiles à voter que celui actuellement prescrit par le paragraphe 2 de l'article 133 LAU. On pourrait aussi profiter de l'occasion pour créer un règlement plus uniforme ne créant pas de différence entre les zones, grandes et petites, en fixant un pourcentage minimal uniforme, disons d'au moins 10 %.

Par ailleurs, si le registre doit demeurer même s'il est fort peu utilisé, qu'il fasse suite à une requête ou qu'il soit toujours obligatoire, on pourrait au moins s'assurer qu'il ne soit pas possible de rendre un scrutin référendaire obligatoire sans qu'un nombre raisonnable de personnes habiles à voter n'aient signé le registre. À cet égard, le chiffre de 10 % est vraiment trop bas si l'on considère que les délais et les coûts engendrés par un scrutin référendaire ne sont justifiés que s'il y a réellement une opposition sérieuse à un projet. Il est donc soumis que de hausser de 10 % à 20 % le seuil requis par l'article 553 LERM serait tout-à-fait raisonnable et justifié.

Prohibition générale d'usages

L'impossibilité, sauf certaines exceptions d'application réduite, décrétée par le deuxième alinéa de l'article 104, d'interdire certains usages dans tout le territoire d'une municipalité, contribuera au maintien, dans la plupart des municipalités, de la mascarade juridique qui consiste à reléguer dans une zone souvent difficile d'accès tous les usages non désirés ou d'en compliquer l'exercice au point de les prohiber indirectement, avec toute l'incertitude juridique que ceci entraîne. Alors, pourquoi ne pas permettre à une municipalité de bénéficier d'un pouvoir de prohiber une activité sur l'ensemble de son territoire. Si ce pouvoir existe à l'article 6 de la Loi sur les compétences municipales, il pourrait être exercé aussi en matière d'aménagement du territoire. Les méthodes utilisées actuellement par les municipalités pour contourner cette difficulté ne reposent sur aucun principe d'aménagement du territoire.

Si certains usages nécessaires pour le bien commun mais dérangeants doivent quand même être autorisés, il serait préférable qu'ils le soient par une autorité supralocale avec, s'il y a lieu, des mesures de mitigation et de compensation financière appropriées.

Usage de l'internet

Il ne fait guère de doute maintenant que la quantité et la qualité de l'information qui peut être transmise par internet dépasse largement ce qu'il est possible de communiquer par les journaux qui, de toute façon, ne sont pas lus par tous.

Ne serait-il pas approprié d'étendre aux règlements contenant une disposition sujette à l'approbation référendaire la faculté autorisée par l'article 207 pourvu que tous aient accès aux documents de la municipalité par des appareils mis à la disposition des citoyens (avec l'assistance technique requise) dans des locaux de la municipalité (Hôtel de Ville, bibliothèque municipale...).

Responsabilité extracontractuelle

On peut se demander parfois si les municipalités ne sont pas en voie de devenir garantes des vices de construction des bâtiments érigés sur leur territoire.

Or, même les municipalités les mieux organisées ne peuvent pas réellement exercer une surveillance de tous les instants sur tous les travaux de construction qui sont exécutés sur leur territoire.

Le législateur a déjà reconnu la nécessité de protéger les municipalités contre le flot grandissant de réclamations contre elles dans le cas de la voirie (604.1 ss de la Loi sur les cités et villes et 1127.1 ss du Code municipal), en matière de sécurité incendie (art. 47 de la Loi sur la sécurité incendie) et contre les refoulements d'égouts (art. 21 de la Loi sur les compétences municipales).

Le temps n'est-il pas venu d'accorder aux municipalités la même protection dans le domaine de l'urbanisme sous réserve, il va de soi, des cas de faute intentionnelle ou de faute lourde?

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

Article 82

Le libellé de cet article paraît difficilement compatible avec un projet qui ne viserait qu'un seul terrain ou bâtiment.

Pourtant des projets bénéfiques ou même essentiels aux citoyens peuvent être requis comme ceux identifiés dans la charte de certaines grandes villes : hôpital, école...

Plutôt que de restreindre les municipalités aux seuls projets de « rénovation, réhabilitation ou densification » de tout un secteur, ne serait-il pas préférable de modifier cet article de sorte qu'il permette à la municipalité d'étendre ce pouvoir à tout projet permettant d'atteindre les objectifs, stratégies et cibles définis dans sa planification stratégique ?

Article 118

Ne faut-il pas craindre que le libellé de cette disposition fasse renaître le débat sur le droit de regrouper en un seul règlement les dispositions relatives au zonage, au lotissement et à la construction (M^e J. P. St-Amour et M^e M. A. Lechasseur, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme annotée, éditions Yvon Blais, page XLV)?

Étant donné que, selon l'article 204, l'approbation référendaire est rattachée à une disposition et non au règlement dans lequel elle est incorporée, il pourrait être intéressant de regrouper dans un même règlement les dispositions relatives au zonage, au lotissement et à la construction.

Articles 136 et ss

La révision de l'ensemble des dispositions relatives aux dérogations mineures est appropriée.

La suppression dans l'article 136 de l'interdiction relative «à la densité d'occupation du sol» est bienvenue même si elle ne fait que confirmer la jurisprudence sur l'article 145.1 actuel.

On peut toutefois se demander si le temps n'est pas venu pour que l'on puisse, au Québec, comme dans plusieurs autres provinces, autoriser, en le balisant, le droit d'accorder des dérogations mineures relatives à l'usage.

On peut se demander si l'article 137 réussira, là où l'article 145.4 actuel semble avoir échoué, à limiter ou restreindre la propension de certains conseils municipaux à accorder des dérogations mineures.

Il y a lieu également de signaler et d'approuver l'absence dans le paragraphe 5 du premier alinéa de l'article 137 de l'exigence actuelle de l'article 145.5 selon laquelle une dérogation ne peut être accordée pour des travaux déjà exécutés que s'ils avaient fait l'objet d'un permis. Très souvent ces travaux ont été exécutés il y a fort longtemps par un propriétaire antérieur et cette exigence crée une iniquité telle que plusieurs municipalités l'ignorent tout simplement.

En ce qui concerne l'article 140, il y a lieu de se demander si le législateur ne devrait pas y préciser l'effet juridique découlant de l'octroi d'une dérogation qui n'est pas assimilée à une situation dérogatoire protégée par droits acquis.

Article 144

Un problème qui devient de plus en plus d'actualité est celui de la démolition d'un bâtiment sur un terrain pollué. Afin d'éviter des contestations à ce sujet, n'y aurait-il pas lieu de préciser que la municipalité peut exiger que le projet de réutilisation du sol dégagé comporte des mesures de décontamination du terrain.

Article 148

L'obligation d'afficher l'avis sur l'immeuble visé est, en principe, raisonnable et donne de bons résultats ailleurs au Canada et aux États-Unis où elle existe déjà. Pour les citoyens du secteur concerné cette forme de publicité est probablement la meilleure après l'envoi d'avis individuels qui n'est pas recommandé à cause des difficultés techniques qu'elle soulève.

Il faut toutefois signaler que le texte, tel que rédigé, impose une obligation continue, depuis le moment où l'avis est affiché jusqu'à la journée de la séance qu'elle annonce.

Quelle sera alors la conséquence juridique si l'avis apposé sur l'immeuble est détruit ou endommagé par une intempérie ou par un acte de vandalisme? Ne devrait-on pas prévoir que dans de telles circonstances la municipalité n'est tenue qu'à faire diligence pour réparer ou remplacer l'affiche dans un délai raisonnable après qu'elle ait été informée de la situation.

Article 151

En raison de la jurisprudence incertaine sur cette question, il y aurait lieu qu'un texte de loi énonce spécifiquement l'absence de droits acquis à l'encontre d'une disposition relative à la sécurité ou à la santé du public.

Par ailleurs, beaucoup de municipalités sont confrontées au problème des bâtiments et des usages dérogatoires situés dans une zone où ils sont incompatibles avec leur environnement. La plupart du temps, cette situation perdure parce qu'il n'y a jamais de cessation d'usage pendant une période suffisamment longue pour qu'il y ait perte de droits acquis. Dans le contexte d'une planification stratégique, il aurait été intéressant que la Loi contienne, comme certains états américains, une disposition permettant l'abrogation des droits acquis après une période de temps raisonnable compte tenu de la nature du bâtiment ou de l'usage.

Article 206

L'expression « projet immobilier » au deuxième alinéa suscite déjà des interrogations. Exige-t-elle la présence d'un bâtiment? Une rénovation est-elle visée?

Par ailleurs, une résolution étant, par nature, une décision, comment peut-elle constituer un document explicatif? Ne faudrait-il pas plutôt décréter que la résolution doit référer à un document contenant les informations requises par cet alinéa?

Articles 214 à 216

Compte tenu des dates de parution des journaux locaux les délais de 7 et de 15 jours prévus par les articles 214 et 215 sont, en pratique, beaucoup plus longs que cela. Puisque, par définition, l'assemblée d'information ne requiert pas de préparation

préalable par les citoyens, le préavis public de 15 jours prévu par l'article 215 pourrait facilement être réduit à 7 jours comme c'est le cas actuellement pour l'assemblée publique d'information en vertu de l'article 126 LAU sans que cela ne cause de problème.

L'article 216 devrait être modifié pour spécifier qu'un enregistrement intégral peut tenir lieu du rapport requis par cet article. En effet, cette façon de procéder aurait le grand avantage d'éviter des confrontations avec des citoyens se plaignant que le rapport rapporte mal ou de façon incomplète tous les éléments énumérés par le deuxième alinéa alors que ce dernier suppose nécessairement que le rapport reflète la compréhension du rédacteur et ses efforts pour résumer, condenser et exprimer l'essentiel, avec les avantages et les inconvénients que cet exercice comporte.

Subsidiairement, l'article devrait être modifié pour supprimer les exigences, presque impossibles à rencontrer, du deuxième alinéa. Même le plus talentueux des rapporteurs arrivera difficilement à faire adéquatement état « des préoccupations exprimées, des questions soulevées, des commentaires reçus ainsi que des réponses et des explications données »; si l'assemblée est le moins agitée, la tâche deviendra pratiquement impossible.

Il est donc suggéré d'exiger seulement un procès-verbal relatant les points saillants de l'assemblée ou de reconnaître le support numérique sur lequel les propos tenus lors de l'assemblée ont été enregistrés comme étant le rapport.

Conclusion

Par sa participation assidue tout au long du processus d'élaboration de l'avant-projet de loi et par la préparation et la présentation de ce mémoire, la COMAQ a voulu démontrer l'intérêt de ses membres de contribuer à l'amélioration du monde municipal.

La COMAQ et ses membres accueillent favorablement cette nouvelle loi qui favorise une plus grande participation des citoyens et qui leur permettra de manifester davantage leur intérêt à l'égard du développement de leur municipalité. Elle aurait toutefois été favorable à ce que le nouveau texte aille un peu plus loin, à l'image de la Loi sur les compétences municipales, afin de laisser plus de latitude aux municipalités, élus et fonctionnaires, chargés de sa mise en œuvre.