



*Penser le territoire
façonner l'avenir*

Consultation particulière sur le projet de loi n° 67

Un projet de loi important, mais à bonifier

Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis à la Commission de l'aménagement du territoire

Octobre 2020

Présentation de l'Ordre des urbanistes du Québec

L'Ordre des urbanistes du Québec (OUQ) est le gardien et le promoteur de la compétence professionnelle en aménagement du territoire et en urbanisme. Créé en 1974, il s'assure que les compétences professionnelles des urbanistes répondent à un haut standard de qualité et que les urbanistes agissent selon les règles d'éthique professionnelle énoncées dans le Code de déontologie des urbanistes visant à garantir la protection du public.

Son registre compte plus de 1 634 urbanistes, dont 314 stagiaires en urbanisme. Ses membres interviennent à tous les niveaux de planifications et de contrôle de l'aménagement du territoire et auprès de tous les types d'intervenants : ministères, municipalités régionales de comté, communauté métropolitaine, villes et municipalités, entreprises, promoteurs, citoyens et organismes communautaires, etc.

Le rôle de l'OUQ est de défendre l'intérêt public à travers la promotion d'un aménagement intégré et durable. Pour réaliser sa mission, il appuie son action sur des valeurs de respect, d'équité, de partage, de transparence et de proactivité.

Introduction

L'Ordre des urbanistes du Québec a pris connaissance du projet de loi n° 67 instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions.

Ce texte, qui intervient sur plusieurs enjeux d'aménagement du territoire, modifie plusieurs lois ayant trait à l'aménagement. Il modifie notamment certains aspects de la principale loi qui régit notre domaine, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), ainsi que la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) et les lois sur les compétences municipales. L'Ordre des urbanistes est donc interpellé à plusieurs égards.

Avant de poursuivre, nous tenons d'ailleurs à remercier la Commission de l'aménagement du territoire de son invitation à présenter publiquement nos commentaires. Nous tenons aussi à vous les transmettre par écrit malgré les délais, d'autant plus serrés que le projet de loi n° 66¹, déposé pratiquement en même temps, vient aussi modifier la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et que nous nous devons également de le commenter. Qu'il s'agisse du mémoire sur le projet de loi n° 67 ou de celui sur le projet de loi n° 66, ces commentaires sont inspirés par notre mission de protection du public, qui inclut la promotion d'un aménagement intégré et durable.

¹ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-66-42-1.html>

➤ Politique nationale d'aménagement du territoire

L'Ordre souhaite rappeler ici qu'il s'attèle depuis 2006 à ce que le Québec se dote d'une Politique nationale de l'aménagement du territoire (PNAT). Depuis 2015, cette idée est portée par l'alliance ARIANE², au sein de laquelle il participe activement. Ce regroupement fait le constat que l'aménagement du territoire québécois manque d'une vision d'ensemble, ce qui crée des incohérences ayant d'importants impacts environnementaux, économiques et sociaux, mais également en matière de santé publique^{3 4}.

Juste avant la pandémie et l'instauration des mesures de confinement, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, Andrée Laforest, a d'ailleurs appelé à une « grande conversation nationale⁵ » sur l'aménagement du territoire ; volonté réitérée par la suite par la ministre. Il s'agit d'une nouvelle réjouissante et prometteuse. En effet, à l'heure de la crise climatique, et de ses effets auxquels la société québécoise doit se préparer, il n'est plus temps de développer le territoire avec des projets à la pièce, mais plutôt de viser une planification réfléchiée et intégrée. Les vifs débats entourant l'étalement urbain en début d'année 2020, de même que les épisodes d'inondations de 2017 et de 2019, ont démontré l'importance de se doter d'une vision large et partagée en matière d'aménagement afin d'intervenir adéquatement sur le territoire.

² Le comité directeur de l'alliance ARIANE regroupe l'Association des aménagistes régionaux du Québec, l'Association des architectes paysagistes du Québec, Action patrimoine, la Fondation David Suzuki, Héritage Montréal, l'Ordre des architectes du Québec, l'Ordre des urbanistes du Québec, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement, l'Union des producteurs agricoles et Vivre en ville. Depuis, d'autres organisations et citoyens ont signé la Déclaration de principes de l'alliance.

³ Pour consulter la Feuille de route de l'alliance ARIANE : <http://www.ariane.quebec/feuille-de-route/>

⁴ Pour consulter la Déclaration de principes de l'alliance ARIANE : <http://www.ariane.quebec/declaration/>

⁵ <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/571741/etalement-urbain-reprenons-le-contrôle>

Thème 1 : Zones inondables des lacs et des cours d'eau

Avant d'aller plus loin, l'Ordre des urbanistes mentionne qu'il suit la situation des inondations de près depuis l'épisode de 2019. De fait, à la suite de ces crues historiques qui ont forcé l'évacuation de milliers de personnes à travers plusieurs régions du Québec, il est notamment intervenu au sujet de la zone d'intervention spéciale décrétée par le gouvernement. Il s'est également impliqué au sein du comité scientifique mis sur pied par le gouvernement à l'automne suivant pour doter le Québec d'un Plan d'action gouvernemental en aménagement du territoire relatif aux inondations⁶ digne de ce nom, publié en avril 2020.

Nous tenons d'ailleurs à saluer la rapidité d'exécution du gouvernement pour fournir, avec ce projet de loi, un cadre législatif en continuité avec le document déposé plus tôt cette année.

En ce qui concerne l'identification des zones inondables, nous sommes heureux de constater les nouveaux pouvoirs octroyés au ministre de l'Environnement pour en déterminer les limites. Il s'agit, à notre sens, d'un choix judicieux puisque, à terme, cette nouvelle responsabilité permettra d'avoir une vision plus cohérente du territoire, le phénomène des inondations ne tenant pas compte des frontières administratives municipales. Selon nous, il sera cependant important que ce travail de cartographie soit réalisé en prenant en compte les bassins versants puisqu'il s'agit de l'unité géographique qui influe le plus sur les risques d'inondation.

La volonté du législateur de remplacer la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (PPRLPI) dans les municipalités par un règlement plus adapté aux réalités

⁶

https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/plan_protection_territoire_inondations/PLA_inondations.pdf



Ordre des
Urbanistes du
Québec

Penser le territoire
façonner l'avenir

actuelles est donc une bonne nouvelle. Dorénavant, **le gouvernement devra établir le cadre normatif applicable aux rives, au littoral, aux zones inondables et aux zones de mobilité des cours d'eau**. Cette nouvelle façon de fonctionner permettrait d'harmoniser l'encadrement des zones inondables au Québec, contrairement à la situation actuelle où peu de municipalités se sont dotées d'une telle politique, ce qui induit un déséquilibre territorial dans l'implantation des PPRLP. C'est donc actuellement une application à la pièce et non harmonisée à l'échelle de la province.

Nous sommes toutefois bien conscients qu'avec ce projet de loi, il s'agit de changer les pouvoirs habilitants en vue du futur cadre, mais qu'il ne s'agit pas du nouveau cadre en tant que tel. L'Ordre espère que l'édiction à venir des règlements sera rapide afin que ceux-ci soient en place pour éviter de nouveaux dommages lors d'un éventuel nouvel épisode d'inondation et que ceux-ci seront rédigés en tenant compte des meilleures pratiques et des avis des experts. Il prendra le temps de les analyser le moment venu.

Comme vous le constaterez ci-dessous, nous avons, malgré tout, des questionnements et des recommandations à faire sur le texte présenté.

➤ Règlements régionaux

Toujours dans l'optique de considérer le phénomène des inondations d'une perspective « macro », nous saluons les nouveaux pouvoirs octroyés aux municipalités régionales de comté (MRC), dont celui d'édicter des règlements relatifs à la gestion des risques liés aux inondations et à la gestion des contraintes naturelles ou anthropiques. Ceux-ci, définis à l'article 6 du projet de loi, viennent s'ajouter aux pouvoirs réglementaires relatifs à la plantation et à l'abattage d'arbres déjà détenus par les MRC.

Selon notre compréhension, l'édiction des règlements suivrait la procédure suivante et s'appliquerait aux divers documents comme suit :

- L'avis de la municipalité et de la communauté sur le projet de règlement est requis (applicable aux trois règlements⁷) ;
- L'avis de motion⁸ en amont de la future réglementation entraîne un effet de gel sur la délivrance des permis et certificats (applicable aux trois règlements) ;
- L'examen de la conformité régionale est requis pour les arbres (conformité du règlement aux objectifs du Schéma d'aménagement et de développement [SAD]) ;
- L'approbation métropolitaine est requise (uniquement applicable au règlement sur la gestion des contraintes naturelles et anthropiques) ;

⁷ règlements relatifs à la gestion des risques liés aux inondations, à la gestion des contraintes naturelles ou anthropiques, et à la plantation et à l'abattage d'arbres

⁸ <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/avis-de-motion-et-effet-de-gel/>

- L'approbation ministérielle est requise (uniquement applicable au règlement de gestion des risques liés aux inondations et au règlement sur la gestion des contraintes naturelles et anthropiques).

Dès lors, nos questionnements sont les suivants :

- Qu'arrive-t-il si le règlement de gestion des risques liés aux inondations d'une MRC concerne le territoire d'une communauté ? Par exemple, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a adopté le Règlement de contrôle intérimaire (RCI) concernant les plaines inondables et les territoires à risque d'inondation. Pourquoi l'approbation métropolitaine n'est-elle pas requise ?

Nous comprenons que les règlements de gestion des risques liés aux inondations et de gestion des contraintes naturelles ou anthropiques sont d'échelles régionales et qu'ils prévaudront sur un règlement métropolitain. Par exemple, le Règlement de contrôle intérimaire (RCI) concernant les plaines inondables et les territoires à risque d'inondation adopté par la communauté métropolitaine de Montréal (CMM) n'aura pas préséance sur l'un ou l'autre des règlements régionaux mentionnés à l'instant. Nous comprenons également que ce nouveau processus à portée régionale, mais de cohérence nationale, a pour objectif de répondre aux besoins diversifiés des MRC, même si celles-ci font partie d'un ensemble métropolitain aux mécanismes particuliers.

À long terme, nous interrogeons toutefois l'ouverture de cette nouvelle procédure où la conformité métropolitaine non requise pourrait aboutir à un contournement des paliers gouvernementaux et à l'absence de cohérence territoriale, malgré l'objectif de cohérence



Ordre des
Urbanistes du
Québec

Penser le territoire
façonner l'avenir

nationale affiché par le projet de loi n° 67. L'intention d'aujourd'hui est bonne, mais qu'en sera-t-il demain ? Qui plus est, lors des deux derniers épisodes d'inondation (2017 et 2019), c'est le palier métropolitain qui est intervenu pour seconder les efforts municipaux. Qu'en est-il de cette mise en commun des ressources disponibles tant sur le terrain qu'en amont, lorsqu'il sera temps d'en comprendre les phénomènes environnementaux ?

- À la lecture de l'article 26 du projet de loi, nous constatons que certaines municipalités⁹ exerçant certaines compétences de MRC ne disposent pas du pouvoir d'adopter de tels règlements¹⁰ régionaux, à l'exception du règlement visant la mise en œuvre d'un plan de gestion des risques liés aux inondations. Qu'en sera-t-il donc pour ces villes ? Le projet de loi n° 67 n'en fait nulle part mention. De plus, le projet de loi prévoit que la conformité d'un règlement régional se fera par rapport aux orientations gouvernementales. Or, à notre connaissance, aucune orientation gouvernementale en matière de zone inondable n'a encore été publiée. Plus, celles faisant déjà brièvement référence à ces enjeux datent de 1995 et n'intègrent en rien les préoccupations liées aux bouleversements climatiques. Qui plus est, il faudra être prudent afin que ces nouvelles responsabilités ne soient pas synonymes de lourdeurs administratives. La consultation des instances locales, dont les comités consultatifs d'urbanisme des municipalités concernées, devrait d'ailleurs être un prérequis pour assurer un traitement équitable entre les territoires.

⁹ Les villes de Gatineau, Laval, Lévis, Mirabel, Rouyn-Noranda, Saguenay, Shawinigan, Sherbrooke et Trois-Rivières

¹⁰ Gestion des risques liés aux inondations et gestion des contraintes naturelles et anthropiques

➤ La PPRLPI

La PPRLPI comprenait déjà la possibilité pour les MRC d'élaborer un plan de gestion de la zone inondable dérogeant à ses normes. Il nous apparaît donc logique que celles-ci puissent, de la même façon, développer leur plan sectoriel de gestion des risques. Cela dit, celui-ci devrait être adéquatement encadré par le nouveau cadre normatif, tout en permettant, à l'instar de la PPRLPI, une certaine flexibilité afin de tenir compte des spécificités locales.

Nous comprenons que les intentions du gouvernement à l'égard des dispositions relatives aux rives et au littoral contenues dans la PPRLPI sont contenues dans le plan d'action publié le 3 avril dernier. Le projet de loi n° 67 ne le mentionne toutefois pas. Nous pensons qu'il serait judicieux d'y faire référence d'autant plus que toutes les dispositions du nouveau règlement provincial en zone inondable prévaudront sur les autres règlements, qu'ils soient municipaux, régionaux ou métropolitains, et sur les dispositions de ces derniers. En d'autres termes, il limitera la possibilité pour ces différentes instances de régir le littoral, les rives et les zones inondables sur leur territoire. Seule exception : si elles adoptent un règlement de gestion des risques liés aux inondations (certains travaux, constructions ou interventions seraient autorisés) dans des secteurs situés en zones inondables dont l'indice d'exposition aux inondations est faible ou négligeable, tel que mentionné dans le document explicatif accompagnant le projet de loi n° 67.

Pour l'Ordre, il est bien sûr indispensable que ce nouveau règlement soit à la hauteur des préoccupations générées par la crise climatique. Il faudra bien entendu que des mécanismes de suivi efficaces soient mis en place.

➤ **Les ouvrages de protection contre les inondations**

Concernant le pouvoir octroyé au gouvernement de déclarer une municipalité responsable d'un ouvrage de protection contre les inondations sur son territoire, avec une obligation d'entretien, nous saluons cette avancée.

Des questionnements demeurent toutefois :

- Quels seront les mécanismes préconisés pour l'application de ce régime considérant un manque de ressources internes dans plusieurs municipalités ? Le ministère publiera-t-il un guide à leur attention pour assurer une application concrète et homogène à l'échelle de la province ? Ce serait important.
- Aussi, qu'en est-il des zones situées à l'arrière desdits ouvrages ? L'Ordre recommande qu'elles soient réglementées en fonction du risque résiduel, comme il est d'ailleurs prévu dans le plan d'action publié au mois d'avril dernier.

➤ **Les dérogations mineures appliquées aux zones de contrainte**

L'article 14 du projet de loi remplace le 2^e alinéa de l'article 145.2 de la LAU où « aucune dérogation mineure ne peut être accordée dans une zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique », par le suivant : « Dans un lieu où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité ou de santé publiques, de protection de l'environnement ou de bien-être général, une dérogation mineure ne peut être accordée à l'égard de dispositions réglementaires adoptées en vertu des

paragraphes 16° ou 16.1° du 2^e alinéa de l'article 113 ou des paragraphes 4° ou 4.1° du 2^e alinéa de l'article 115 ».

Nous comprenons que le remplacement vise à mieux circonscrire l'interdiction et clairement le lier aux dispositions des paragraphes 16 et 16.1 de l'article 113 et des paragraphes 4 et 4.1 de l'article 115 de la LAU. Il s'agit d'une réponse à une difficulté d'application par les municipalités. La notion de « zone » est retirée et elle est remplacée par la notion de « lieu ». On précise également que la dérogation ne peut porter sur les dispositions réglementaires, ce qui inclut d'avoir à régir ou à prohiber l'usage, les constructions ou les ouvrages, ainsi que les opérations cadastrales.

De plus, l'article 15 du projet de loi précise un critère d'évaluation, prévoyant que la dérogation ne peut être accordée « si elle a pour effet d'aggraver les risques en matière de sécurité ou de santé publiques ou de porter atteinte à la qualité de l'environnement ou au bien-être général ».

Par contre, l'article 16 du projet de loi contredit l'interdiction actuelle d'accorder une dérogation mineure en zone de contrainte (article 145.2) par l'introduction du troisième paragraphe de l'article 145.4. Néanmoins, le projet de loi n° 67 prévoit, par l'ajout du 2^e alinéa du paragraphe 4 de l'article 145.7, que le conseil de la MRC peut désavouer la décision autorisant la dérogation, lorsqu'une atténuation du risque ou de l'atteinte n'est pas possible, s'il estime que la décision autorisant la dérogation a pour effet d'aggraver les risques en matière de sécurité ou de santé publiques ou de porter atteinte à la qualité de l'environnement ou au bien-être général. Qu'en sera-t-il toutefois pour les villes qui ont également le titre de MRC ?

Nous notons aussi la différence dans la portée de l'article 145.2 actuel et proposé : au-delà du fait de passer « d'interdire toute dérogation » à « en permettre certaines », l'article actuel interdit seulement pour des raisons de « sécurité publique » (un seul type de contrainte) alors que la modification proposée parle de « sécurité ou santé publique, de protection de l'environnement ou de bien-être général » (ce qui représente quatre types de contraintes). Cette modification est significative : considérant que de telles zones sont établies au SAD, et vu le droit de regard prévu à l'article 145.7 tel qu'il serait modifié, cela signifie que la MRC vient d'obtenir un pouvoir important dès qu'elle établit des zones de contraintes.

Autre point de réflexion : la place accordée au régime de levée des restrictions prévu à l'article 145.42 de la LAU, lequel permet de viser les restrictions que la « dérogation mineure bonifiée » proposée dans le projet de loi ne fait pas. Il est intéressant de constater que le processus de 145.42 est somme toute très similaire à celui d'une dérogation mineure, l'expertise en plus. Par souci de clarté pour la population, ne conviendrait-il pas de rapprocher les mécanismes ?

Pour l'Ordre, les questionnements sur ce sujet sont les suivants :

- Quels seront les mécanismes prévus pour assurer la protection de l'environnement, sans contredire l'applicabilité de ce nouveau pouvoir ? Il ne faudrait pas non plus que cela vienne alourdir les procédures administratives et les délais encourus par les citoyens et les promoteurs ? Car, quand bien même ce nouveau pouvoir octroyé à la MRC s'avère



louable, la lourdeur pose ici un problème d'accessibilité à l'outil et nuit à la relation entre le citoyen et l'administration, ce qui à notre sens pose un problème pour le public.

- Peut-on accorder une dérogation mineure dans un lieu où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité ou de santé publique, de protection de l'environnement ou de bien-être général ? Si la réponse est oui, pourquoi ne pas avoir simplement bonifié le critère d'évaluation introduit à l'article 15 du projet de loi ?
- Le pouvoir de désaveu est donné au conseil de la MRC si elle estime que la décision autorisant la dérogation a pour effet d'aggraver les risques en matière de sécurité ou de santé publiques ou de porter atteinte à la qualité de l'environnement ou au bien-être général. Considérant que cette décision devrait reposer sur une expertise particulière, ne serait-il pas opportun qu'un comité régional examine la décision du conseil local ? Par exemple, le nouveau comité consultatif en aménagement du territoire (CCAT), lequel pourrait être assisté d'un expert en sécurité ou santé publiques ?
- Enfin, quelle est la signification de « bien-être général » ? Une définition de ce terme est attendue pour assurer de manière homogène l'interprétation et son application sur tout le territoire de la province.

L'OUQ réfléchit d'ailleurs à d'autres scénarios possibles :

- Le processus complet pourrait, par exemple, ne pas impliquer un droit de regard de la MRC. L'idée de la dérogation mineure bonifiée est bonne, mais peut-être devrait-elle être prise au niveau d'une seule instance :



- Option 1 : le dossier va directement à la MRC. Le Comité consultatif d'urbanisme (CCU) local et le nouveau Comité consultatif en aménagement du territoire peuvent émettre une recommandation, puis le conseil de la MRC décide ;
- Option 2 : la décision reste locale. La MRC pourrait toutefois indiquer dans son document complémentaire sur quels objets une dérogation mineure en zone de contrainte pour la sécurité publique, la santé publique, la protection de l'environnement ou le bien-être général reste impossible à accorder.

➤ **Comité consultatif d'aménagement du territoire**

L'article 17 du projet de loi introduit la possibilité pour une MRC de créer un comité consultatif d'aménagement du territoire qui pourrait, entre autres, assurer les pouvoirs d'un comité consultatif d'urbanisme (CCU) local, si la municipalité concernée ne dispose pas d'une pareille instance à l'échelle locale.

Nous comprenons qu'il s'agit d'un besoin exprimé par les petites municipalités où la constitution d'un CCU peut être ardue en raison d'un faible nombre de résidents. Cependant, l'avis d'un CCU composé de membres résidents d'un territoire est un principe prévu à la loi depuis 1979. Rappelons que les résidents membres du CCU ont pour mandat de rendre des avis au conseil municipal afin que celui-ci prenne une décision à l'égard d'un outil à caractère discrétionnaire.

Cela dit, la très grande majorité des municipalités québécoises disposent d'un tel comité, le rôle attribué au CCAT pour pallier l'absence d'un CCU est donc discutable. Toutefois, il est dans la poursuite de la volonté du législateur eut égard aux règlements régionaux, le rôle des CCAT

pourrait être de statuer seulement sur les questions d'ordre régionales, comme la gestion des inondations justement. Il serait peu avisé de faire remonter l'approbation des dérogations mineures hors zone de contraintes, par exemple, à l'échelle régionale, celles-ci ayant un impact limité.

Pour l'OUQ, les questionnements sont les suivants :

- Bien que le projet de loi n° 67 mentionne à l'article projeté 148.0.0.6 de la LAU qu'un représentant de la municipalité visé doit avoir l'occasion de lui présenter ses observations, ne serait-il pas opportun d'assurer un siège à un résident de la municipalité concernée au sein du CCAT ? Au minimum, il faudrait prévoir une ou des places pour permettre à des membres suppléants ou temporaires de siéger en fonction des sujets abordés. Qui plus est, il serait judicieux d'impliquer des experts des bassins versants au sein des CCAT pour optimiser la compréhension des enjeux et pistes de solution potentielles liés aux inondations.
- Par ailleurs, afin de rassurer le citoyen impliqué dans une démarche d'avis régional auprès du CCAT, ne serait-il pas opportun que le projet de loi prévoit au moins un délai maximal pour rendre cet avis sur un projet soumis à un outil discrétionnaire local en l'absence d'un CCU (dérogation mineure, plan d'implantation et d'intégration architecturale, projet particulier de construction, de modification, de l'occupation d'un immeuble, etc.) ?

Thème 2 : Accès aux plans d'eau

L'article 3 du projet de loi oblige une MRC à « déterminer tout lac ou cours d'eau présentant pour la MRC un intérêt d'ordre récréatif ». Par la règle de conformité, ces lacs et cours d'eau présentant un intérêt se retrouveront donc dans les plans d'urbanisme des municipalités.

L'article 10 du projet de loi introduit un pouvoir important pour les municipalités, pouvoir qui leur était jusque-là réservé uniquement pour les voies de circulation, soit la cession à titre gratuit d'un terrain montré sur le plan et destiné ici à permettre un accès public à un lac ou à un cours d'eau (article 115 de la LAU). L'introduction de ce pouvoir à l'article 115 semble se justifier par le fait que la MRC pourrait imposer, par le document complémentaire, la cession d'un accès public à un lac ou un cours d'eau présentant un intérêt d'ordre récréatif.

L'objectif que poursuit le projet de loi afin de valoriser l'accès à l'eau est louable et l'Ordre se réjouit de l'intention du gouvernement à cet égard. Toutefois, certains problèmes d'ordre pratique méritent d'être pris en compte. Ces problèmes sont de différentes natures : l'articulation complexe entre l'approbation d'un lotissement et la contribution pour fins de parcs, le cas des cours d'eau et lacs concédés par l'État et qui ne font plus partie de son domaine hydrique, et enfin la limite que pose la règle du 10 %.

➤ Articulation complexe

Cela signifie que la décision est régionale, mais que les opérations de réalisation sont confiées à la municipalité, qui devrait alors composer avec une perte de contributions aux fins de parcs pour

les lotissements comprenant l'accès, et ce, à cause d'un choix régional. Le chemin inverse ne serait pas mieux : si la contribution municipale avait priorité, il ne pourrait plus rester assez du « 10 % » pour permettre l'acquisition de l'accès.

Par ailleurs, la municipalité pourrait-elle exiger la cession d'un accès à un lac ou à un cours d'eau non visé au SAD ? Pour notre part, nous comprenons mal que les deux pouvoirs ne soient pas liés. Ne serait-il pas préférable que les lacs ou les cours d'eau problématiques, soit ceux où un accès est absent ou insuffisant, soient identifiés minimalement au plan d'urbanisme, surtout dans le cas où le lac ou le cours d'eau n'aura pas été identifié au SAD ? Par exemple, s'il s'agit d'un enjeu local plutôt que régional.

Bref, l'articulation proposée entre le régime de conditions de l'article 115 et le régime de contribution à l'article 117 nous semble difficile et susceptible de créer des contradictions : cette articulation paraît contraire à la protection du public.

➤ **Les plans d'eau concédés**

Le site web du Centre d'expertise hydrique du Québec¹¹ rappelle que : « L'État est propriétaire, par droit de souveraineté, du lit de tous les lacs et cours d'eau n'ayant pas fait l'objet d'une concession par l'administration publique. » Or, exiger un accès public à un lac ou cours d'eau qui ne relève pas de l'État remet en question les droits déjà concédés.

¹¹ (Centre d'expertise hydrique du Québec s.d = note bas de page de LBLIB Centre d'expertise hydrique du Québec s.d. Gestion du domaine hydrique de l'État. https://cehq.gouv.qc.ca/Domaine-hydrique/gestion/cadre_2-1.htm).

➤ **La limite de la « règle du 10 % »**

Parce que la cession de l'accès est basée sur les frais de parcs, elle est limitée à 10 %. Or, si un lieu a été déterminé par la MRC, mais que l'opération cadastrale qui aurait éventuellement cours à ce lieu est d'une envergure très faible, il se peut que la cession nécessaire au niveau régional soit trop petite pour être même considérée, ce qui rendrait le mécanisme inapplicable.

Sur cet aspect aussi, l'Ordre a donc des questionnements :

- À priori, nous sommes étonnés que la cession d'un accès à un lac ou un cours d'eau ne soit pas davantage balisé en termes de superficie, ce qui ouvre la porte à des exigences importantes de la part des municipalités envers les propriétaires. Par contre, l'ajout d'un alinéa à la fin de l'article 115 de la LAU semble vouloir limiter la cession d'un accès à un maximum de 10 % pour fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels. De plus, le document explicatif à propos de projet de loi mentionne « et accessoirement une contribution financière pour l'aménagement d'un accès public à l'eau ».
- Pourquoi avoir introduit le paragraphe 7.1 à l'article 115 si la cession est alors incluse au 10 % de l'article 117.2 ? Si l'objectif est d'inclure l'accès au lac ou au cours d'eau dans le 10 %, pourquoi ne pas avoir simplement modifié l'article 117.1 ? Si c'est uniquement pour ajouter le pouvoir de contraindre la municipalité via le document complémentaire, un ajout à l'article 6 ne serait-il pas suffisant ?

Thème 3 : Îlots de chaleur

L'Ordre des urbanistes a été heureusement surpris de la volonté du gouvernement d'inclure des facteurs environnementaux aux plans d'urbanisme, notamment la nouvelle exigence que les zones sujettes au phénomène des îlots de chaleur urbains y soient identifiées.

De fait, l'article 8 du projet de loi obligera les municipalités à identifier les îlots de chaleur au plan d'urbanisme, ainsi que les mesures permettant d'en atténuer les effets. En complément, l'article 124 les obligera à modifier leur plan d'urbanisme dans les trois ans pour les y inclure.

L'expérience démontre cependant que l'identification des îlots de chaleur nécessite des analyses détaillées et l'utilisation d'outils géomatiques. Dans la région métropolitaine de Montréal, plusieurs mois (et même davantage) ont été requis pour déterminer les îlots de chaleur. Alors que les petites municipalités peinent à offrir les services minimums en lien avec l'urbanisme et l'aménagement, il apparaît utopiste de penser que celles-ci auront les ressources humaines et financières pour réaliser un exercice sérieux de détermination des îlots de chaleur dans le délai demandé.

Comme nous le disions, cet ajout à la législation est intéressant dans un contexte de crise climatique. Par contre, toujours dans un souci de protection du public, la détermination de ces zones doit évidemment s'effectuer avec une certaine cohérence à l'échelle de la province. Notons aussi qu'elle est obligatoire, par sa présence à l'article 83, et non à l'article 84.

À l'évidence, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) devra accompagner les municipalités, voire les MRC, dans la détermination d'une méthodologie pour l'identification des îlots de chaleur. Les MRC pourraient également travailler de concert avec les conseils

régionaux de l'environnement pour développer des outils facilitant l'identification des îlots de chaleur, à l'instar de ce qu'a fait le Conseil régional de l'environnement de Montréal avec ses partenaires pour le projet ILEAU¹².

Nos questionnements sont donc les suivants :

- Quelle instance assurera le suivi de la modification des plans d'urbanisme dans le délai imparti de trois ans ?
- La municipalité pourrait-elle demander un prolongement de ce délai en vertu de l'article 239 de la LAU (alors que le délai est inscrit dans le projet de loi n° 67) ?

Nous nous permettons de signaler que, jusqu'à présent, aucune modification de la LAU n'a été accompagnée d'un délai pour se conformer. Ajouter une telle exigence, bien que légitime, introduit un précédent. C'est donc un pensez-y-bien.

Pour que les objectifs poursuivis se réalisent, nous recommandons : que le MAMH publie un fascicule d'information sur la méthodologie applicable à la recherche des zones peu perméables, très imperméabilisées ou sujettes au phénomène d'îlots de chaleur, afin d'éviter des disparités d'interprétation et de délimitation par les différents professionnels.

Est-ce la volonté du gouvernement provincial d'éventuellement réglementer et obliger le verdissement dans les îlots de chaleur ? Si oui, il pourrait être intéressant de prévoir cette

¹² <https://ileau.ca/>

obligation d'identification des îlots de chaleur aux schémas d'aménagement afin d'avoir plus de légitimité d'intervention (par exemple, dans le cadre des dispositions normatives dans les règlements d'urbanisme). À titre d'exemple, la Ville de Laval a identifié les îlots de chaleur à son SAD. Le SAD identifie quelques actions au chapitre 3 concernant la réduction des îlots de chaleurs. Le document complémentaire n'a toutefois aucune disposition normative les concernant.

Conclusion

Comme vous avez pu le voir, l'Ordre est en accord avec l'esprit du projet de loi n° 67, qui représente assurément une avancée sur plusieurs points en aménagement du territoire. Nous les saluons volontiers.

Ceci dit, selon nous, le texte peut encore être peaufiné afin de bien répondre aux objectifs poursuivis. Nous espérons que les questionnements et les recommandations exprimés permettront de le bonifier.

En conclusion, nous souhaitons toutefois prendre un pas de recul. L'Ordre s'inquiète en effet de l'effet cumulatif des divers projets de loi déposés au cours des derniers mois qui, petit à petit, viennent modifier, et dans certains cas affaiblir, la portée, voire les principes même, de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Les modifications viennent compliquer une loi déjà complexe, ce qui est rarement une bonne chose en matière de protection du public.

Ces révisions successives, partielles et à la pièce du cadre normatif entourant l'aménagement du territoire au Québec s'opposent, à notre sens, à la volonté exprimée par le gouvernement de doter l'État québécois d'une Politique nationale d'aménagement du territoire (PNAT), volonté

réitérée à plusieurs reprises par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, et de procéder ensuite, une fois la vision définie, à une révision en profondeur de la LAU. Nous comprenons qu'il y a des urgences — et les inondations en sont une —, mais ne perdons pas de vue que la vision doit précéder la révision des outils réglementaires et que, lorsque celle-ci aura lieu, il faudra là aussi avoir une approche globale du texte de loi.

Au-delà de la PNAT, les défis que cette loi tente de relever montrent, selon nous, la nécessité de deux autres réflexions.

D'une part, la révision de la fiscalité afin d'éviter que les municipalités soient tentées par des gestes peu compatibles avec la lutte contre la crise climatique, mais qu'au contraire elles aient les moyens d'améliorer la résilience sur leur territoire. Ce chantier est attendu depuis longtemps et il faudra bien y arriver tôt ou tard.

D'autre part, la professionnalisation des intervenants travaillant en amont des élus sur l'aménagement du territoire. Les enjeux et la réglementation sont de plus en plus complexes et changeants, et les exigences de l'État québécois envers les autres paliers de gouvernements sont de plus en plus élevées. Bien sûr, l'État doit accompagner au mieux les municipalités et les MRC, dont les ressources sont limitées, et les soutenir afin que celles-ci puissent répondre adéquatement aux attentes.

Ceci dit, il faut aussi, que ce soit dans les ministères ou sur le terrain, des professionnels bien formés et encadrés. Or, rappelons que les urbanistes ne détiennent pas d'actes réservés puisqu'il s'agit d'un ordre à titre réservé seulement. Autrement dit, les exercices de planification territoriale et la rédaction des réglementations peuvent être réalisés par des non-urbanistes. Il



Ordre des
Urbanistes du
Québec

Penser le territoire
façonner l'avenir

nous semble que les épisodes d'inondations et la crise climatique représentent une belle occasion de se poser des questions à cet égard.

Les défis auxquels la société québécoise fait face en matière d'aménagement du territoire, directement en lien avec les enjeux de protection du public, devraient inciter le gouvernement à une réflexion sur les compétences des personnes impliquées en amont des décisions en matière d'aménagement du territoire, et ce, afin que les meilleures pratiques soient mises en œuvre, sans occulter bien entendu la nécessité de collaboration interdisciplinaire. On l'a vu à plusieurs reprises, il s'agit de la sécurité du public et de la protection à long terme de nos collectivités.

Pour plus de détails, n'hésitez pas à communiquer avec Florence G. Ferraris, coordonnatrice aux affaires publiques de l'Ordre des urbanistes du Québec au 514-652-8295 ou par courriel au fferraris@ouq.qc.ca.



Ordre des
Urbanistes du
Québec

Penser le territoire
façonner l'avenir

Remerciements :

Hélène Doyon

Louis-Benoit L'Italien-Bruneau

Julie Levasseur

Raoul St-Éloi