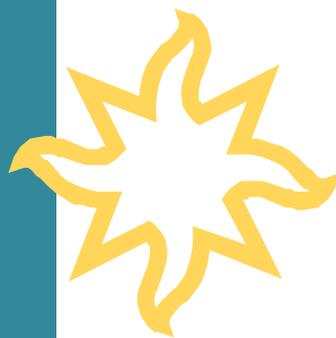


Consultations particulières sur la Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux

Projet de loi n° 79 : Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec

Mémoire remis à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec
Décembre 2024



Ordre des
Urbanistes du
Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC	3
INTRODUCTION	4
COMMENTAIRES	5
ÉLARGISSEMENT DU « SUPERPOUVOIR » INSTAURÉ PAR LE PL 31	5
CONFORMITÉ DES RÉGLEMENTS AU PLAN D'URBANISME	7
RÉDUCTION DE CERTAINS DÉLAIS PRÉVUS À LA LOI	8
CONCLUSION	10
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	11

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

L'Ordre des urbanistes du Québec (l'Ordre) est le gardien et le promoteur de la compétence professionnelle en aménagement du territoire et en urbanisme. Créé en 1963, 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 1800 membres, dont les candidats et les candidates à la profession. Ils interviennent à tous les niveaux de planification 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 à but non lucratif, etc.

Le rôle de l'Ordre 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 d'intégrité, d'excellence, d'audace, d'ouverture et de transparence. C'est d'ailleurs sur la base de ces valeurs que l'Ordre prend position sur des projets structurants en vue d'améliorer continuellement les bonnes pratiques urbanistiques afin que, à terme, tout le Québec puisse en bénéficier.

INTRODUCTION

Le projet de loi n° 79, intitulé « Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d’allègement du fardeau administratif des organismes municipaux », vise à simplifier et moderniser les processus administratifs des organismes municipaux au Québec. Son chapitre I, qui constitue la majorité de ses articles, concerne l’encadrement de l’attribution et la gestion des contrats par les municipalités. Son chapitre II modifie des lois existantes, dont la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme. L’Ordre des urbanistes du Québec souhaite commenter les dispositions modificatives concernant l’élargissement du « superpouvoir » issu du projet de loi n° 31 (PL 31), la conformité des règlements d’urbanisme au plan d’urbanisme, ainsi que la réduction de certains délais prévus à la loi.

COMMENTAIRES

ÉLARGISSEMENT DU « SUPERPOUVOIR » INSTAURÉ PAR LE PL 31

La Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation, connue comme le projet de loi n° 31, accorde depuis février dernier aux municipalités un pouvoir temporaire permettant d'approuver des projets résidentiels qui ne respectent pas les règlements d'urbanisme, et ce, sans possibilité de référendum. Le projet de loi n° 79 propose d'élargir ce « superpouvoir » pour autoriser aussi, explicitement, les projets à usages mixtes à condition d'être majoritairement résidentiels, selon le critère des superficies de plancher. Il prévoit aussi la possibilité de modifier la résolution d'autorisation jusqu'à deux ans après son adoption.

Lors des débats entourant le premier projet de loi, l'Ordre a exprimé ses préoccupations concernant ce large pouvoir discrétionnaire. Nous appréhendons notamment une densification à la pièce, sans vision d'ensemble, ainsi que le risque de projets peu adaptés à leurs milieux d'insertion. Cette approche nous apparaissait en contradiction avec la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire, qui préconise des interventions plus réfléchies sur le territoire ainsi que la valorisation des documents de planification. Et nous prônions plutôt une révision des plans et des règlements d'urbanisme afin de permettre une densification planifiée et ordonnée, selon des règles transparentes. L'Ordre a aussi appelé les municipalités à utiliser ce pouvoir de manière prudente et limitée, et à se doter d'une résolution cadre pour baliser son utilisation.

Malgré nos réticences sur le fond, l'Ordre accueille positivement l'élargissement du superpouvoir proposé dans le projet de loi n° 79. Effectivement, un des défis de l'urbanisme actuel est de sortir de la ségrégation des usages à outrance, de créer des milieux de vies plus mixtes et de rapprocher des résidents les services du quotidien. Ainsi, il est tout à fait dans les bonnes pratiques d'intégrer des commerces de proximité et d'autres services, tels que des cliniques et des CPE, à même les projets résidentiels. C'est particulièrement le cas pour les projets de densification urbaine, qui peuvent à la fois contribuer à répondre à la crise du logement et à apporter une plus grande mixité aux quartiers actuellement monofonctionnels et dépourvus de services.

Toutefois, nous sommes d'avis que cette ouverture à la mixité gagnerait à être resserrée. Le seuil de 50% + 1 de superficie de plancher dédiée à l'usage résidentiel nous paraît difficile à concilier avec la raison d'être du superpouvoir, soit de répondre à la crise de l'habitation. L'intégration de commerces et de services dans les projets doit avant tout se faire dans l'optique de servir les besoins quotidiens des nouveaux résidents et de ceux déjà installés à proximité. Permettre jusqu'à la moitié des superficies non-résidentielles va au-delà de cette logique d'offrir des services locaux. Les projets de redéveloppement mixtes majeurs, comprenant une forte composante commerciale, par exemple des commerces de destination, des bureaux, des hôtels, etc., sont tout à fait pertinents, mais doivent passer par les processus normaux d'autorisation compte tenu de leur impact sur l'environnement urbain.

→ Recommandation 1 : Réduire la proportion d'usages non-résidentiels permis dans les projets bénéficiant d'une autorisation via le « superpouvoir », soit en augmentant le seuil minimal de pourcentage résidentiel, soit en limitant les usages non-résidentiels au seul rez-de-chaussée.

L'Ordre tient aussi à réitérer la nécessité de réformes plus structurantes pour faciliter la densification urbaine. Notre réticence face au « superpouvoir » vient en partie de son caractère de palliatif, qui encourage implicitement le contournement des règles d'urbanisme désuètes plutôt que leur actualisation. Une partie de ce travail de réforme incombe aux municipalités, qui doivent réviser leurs plans d'urbanisme et leurs règlements de zonage afin d'accroître les possibilités de densification de plein droit, c'est-à-dire sans devoir passer par des processus de modification de zonage ou de projet particulier. Il faut aussi mettre en place des critères d'intégration urbaine et architecturale afin de se doter d'un cadre clair et prévisible autant pour les promoteurs que pour les citoyens.

Le gouvernement du Québec doit aussi poursuivre les réformes. Le « superpouvoir » permet d'accélérer les autorisations, mais une grande partie de son intérêt pour les municipalités réside dans le fait que les projets sont exemptés de l'approbation référendaire. Le projet de loi n° 16 a intégré dans la loi de nouvelles exclusions référendaires salutaires, mais le fruit est maintenant mûr pour une réforme plus globale. Dans la *Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité* de décembre 2023, le gouvernement s'est engagé à poursuivre les travaux de révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, notamment en matière de consultation

et d'approbation référendaire. Nous appelons le gouvernement à donner suite à ce chantier important et, ultimement, à proposer un projet de loi réformant le processus d'approbation référendaire.

→ **Recommandation 2 : Concrétiser le chantier sur la consultation publique et les référendums et procéder à une réforme globale des référendums en urbanisme en étant attentif aux préoccupations du milieu.**

CONFORMITÉ DES RÉGLEMENTS AU PLAN D'URBANISME

Un des piliers du système québécois d'aménagement du territoire est la notion de conformité. Cette règle permet d'assurer la concordance entre les outils de planification aux diverses échelles ainsi que la concordance entre les outils de planification et la réglementation. À titre d'exemple, un règlement d'urbanisme doit être conforme au plan d'urbanisme de la municipalité, qui doit être conforme au schéma d'aménagement et de développement de la MRC, qui à son tour doit être conforme aux orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT). Ainsi, chaque outil peut être adapté aux spécificités de l'échelle d'intervention et de la collectivité donnée, à condition de respecter les orientations établies à l'échelle supérieure. Dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, chaque obligation de conformité est accompagnée d'un mécanisme de vérification.

Le projet de loi n° 79 propose des modifications aux dispositions sur la conformité des règlements d'urbanisme aux plans d'urbanisme des municipalités locales. Il abolit le recours par lesquels cinq citoyens peuvent demander à la Commission municipale du Québec (CMQ) d'examiner la conformité de certains règlements au plan d'urbanisme de la municipalité. L'Ordre ne s'oppose pas à cette modification. Nous partageons la lecture du gouvernement, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un mécanisme peu utilisé et souvent instrumentalisé par des citoyens qui ont fondamentalement un différend politique avec leur administration municipale plutôt qu'une préoccupation sur la conformité en tant que telle.

Cependant, le projet de loi soulève un enjeu plus global de conformité des règlements au plan d'urbanisme. Tel que proposé, le projet de loi supprimerait non seulement le mécanisme de vérification, mais aussi l'obligation explicite de conformité des règlements au plan d'urbanisme. L'Ordre se préoccupe de l'affaiblissement de cette obligation. Cela nous paraît incohérent avec l'article 0.1 de la Loi sur

l'aménagement et l'urbanisme qui confère aux documents de planification « un rôle prépondérant et fédérateur », ainsi qu'avec la volonté de valorisation de la planification inscrite dans la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire. Nous percevons un risque de voir se développer un décalage entre la vision du développement consacrée par les plans et la réglementation réellement applicable aux projets de développement. Nous croyons donc impératif de maintenir l'obligation de conformité, malgré le retrait de la possibilité de faire appel à la CMQ.

De plus, dans la loi actuelle, l'obligation explicite d'assurer la conformité s'applique seulement après la modification ou la révision du plan d'urbanisme. Ainsi, lorsqu'une municipalité modifie son plan, il y a une obligation d'ajuster la réglementation en conséquence. Toutefois, cette obligation ne s'applique pas lorsqu'une municipalité décide de modifier seulement sa réglementation, ce qui constitue en réalité la majorité des modifications réglementaires en urbanisme. Si beaucoup de municipalités ont un souci d'assurer en tout temps la concordance de leurs outils, ce n'est malheureusement pas le cas de toutes et il existe effectivement des municipalités où la réglementation diverge du plan. De ce fait, l'Ordre croit qu'il faut non seulement maintenir, mais aussi renforcer l'obligation d'assurer une cohérence entre le plan et les règlements, ce qui obligera ainsi les municipalités à actualiser leurs plans d'urbanisme plutôt que de les « tableter ».

→ Recommandation 3 : Maintenir et renforcer l'obligation de conformité des règlements d'urbanisme au plan d'urbanisme, et ce, malgré la suppression de la procédure de vérification de la CMQ.

RÉDUCTION DE CERTAINS DÉLAIS PRÉVUS À LA LOI

Le projet de loi propose de réduire les délais légaux pour la transmission par le gouvernement des avis sur la conformité aux OGAT et aux plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD). Notamment, le délai à la suite de la modification d'un schéma passerait de 60 à 45 jours. De plus, les règlements ayant déjà été jugés conformes à l'étape du projet et n'ayant pas été modifiés enteraient immédiatement en vigueur sans devoir faire l'objet d'un avis gouvernemental.

L'Ordre voit ces modifications d'un bon œil. Effectivement, un des défis du système d'aménagement

québécois est l'existence de différents paliers de planification, qui font en sorte que plusieurs années s'écoulent parfois entre l'adoption d'une nouvelle orientation gouvernementale et la traduction de ses principes dans la réglementation d'urbanisme applicable aux projets de développement. Sans changer radicalement la donne, cette réduction de délais du côté gouvernemental est bénéfique. Nous encourageons l'Assemblée nationale à aller de l'avant avec ces modifications et le ministère des Affaires municipales à poursuivre les réflexions concernant d'autres réductions de délai. Elles pourraient prendre la forme d'autres modifications législatives, par exemple en lien avec la conformité locale-régionale, ou bien à travers des optimisations administratives liées à la production des avis gouvernementaux.

Nous tenons néanmoins à formuler une mise en garde : il sera essentiel de prévoir les ressources nécessaires afin de permettre un traitement rapide et assidu des dossiers. Au courant des prochaines années, le ministère des Affaires municipales et ses ministères partenaires auront déjà une charge de travail accru à la suite de l'entrée en vigueur, le 1^e décembre dernier, des nouvelles orientations en aménagement du territoire et le grand chantier de révision des schémas qui va en découler. En l'absence d'avis gouvernemental dans les délais légaux, une modification de schéma est réputée conforme aux orientations. Ce scénario est impérativement à éviter. Bien que l'intention soit excellente, la réduction de délai pourrait constituer une pression supplémentaire sur l'appareil administratif et générer des situations délicates.

→ Recommandation 4 : Prévoir des ressources supplémentaires spécialisées en aménagement du territoire au sein des ministères impliqués dans la production des avis gouvernementaux afin d'assurer le traitement des dossiers dans les délais.

CONCLUSION

Le Projet de loi n° 79 contient des mesures positives, notamment l'ouverture aux projets mixtes via le « super pouvoir » et la réduction des délais légaux pour la transmission des avis gouvernementaux. Toutefois, certaines dispositions, comme la suppression de l'obligation de conformité des règlements aux plans d'urbanisme, nécessitent un réexamen pour assurer un système d'aménagement du territoire cohérent. Nous encourageons le gouvernement à adopter une approche équilibrée qui combine allègement des procédures et rigueur. Nous rappelons aussi à la ministre des Affaires municipales l'importance de concrétiser le chantier sur la consultation publique et les référendums en urbanisme en vue de compléter la réforme de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Enfin, nous réitérons qu'il est indispensable que les municipalités actualisent leur planification et leur réglementation d'urbanisme à la lumière des multiples défis actuels. Les situations d'urgence et les menaces de procédures référendaires sont souvent le fruit d'outils d'urbanisme désuets et de cadres réglementaires qui se sont alourdis avec le temps. Il est impératif que les municipalités fassent la sélection des objets à régler qui sont cohérents avec leurs objectifs et essentiels à l'atteinte de leur vision de l'avenir de la collectivité.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** : Réduire la proportion d'usages non-résidentiels permis dans les projets bénéficiant d'une autorisation via le « superpouvoir », soit en augmentant le seuil minimal de pourcentage résidentiel, soit en limitant les usages non-résidentiels au seul rez-de-chaussée.
- **Recommandation 2** : Concrétiser le chantier sur la consultation publique et les référendums et procéder à une réforme globale des référendums en urbanisme en étant attentif aux préoccupations du milieu.
- **Recommandation 3** : Maintenir et renforcer l'obligation de conformité des règlements d'urbanisme au plan d'urbanisme, et ce, malgré la suppression de la procédure de vérification de la CMQ.
- **Recommandation 4** : Prévoir des ressources supplémentaires spécialisées en aménagement du territoire au sein des ministères impliqués dans la production des avis gouvernementaux afin d'assurer le traitement des dossiers dans les délais.

RÉDACTION

David Alfaro Clark, urbaniste

Conseiller aux affaires publiques et gouvernementales

