

NOTES D'ACTUALITÉ

Que nous propose la récente modernisation de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* du Québec?François Fortin^aDOI : <https://doi.org/10.1522/revueot.v33n2.1813>

C'est en juin 2023 que le gouvernement du Québec a adopté sa modernisation de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (chap. A-19.1) (ci-après, « LAU »). C'est à travers le projet de loi n° 16 *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions* (Québec, 2023) que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH, 2023) a présenté la plus grande refonte en aménagement du territoire et en urbanisme depuis l'adoption de la LAU en 1979. Rappelons que cette loi établit le cadre à l'intérieur duquel les acteurs du monde municipal (les municipalités régionales de comté [MRC] et les municipalités locales au premier plan) doivent naviguer afin de réguler l'utilisation du territoire et la planification de celui-ci.

Ces modifications à la LAU auront donc un impact sur l'ensemble de la population québécoise. Elles éclaircissent les finalités que doit viser la planification territoriale au Québec; touchent au contenu des schémas d'aménagement et de développement (SAD) et des plans d'urbanisme; établissent un nouveau régime de mise à jour des documents de planification des municipalités et des MRC; mettent en place un système de monitoring et de bilan de la planification québécoise; et introduisent des outils inédits aux professionnels et d'autres changements dont il sera question dans ces notes d'actualité.

1. Contexte

Dire que cette modernisation était attendue est un euphémisme. Depuis l'adoption de la LAU en 1979, c'est la première fois qu'un gouvernement entreprend une révision d'une telle ampleur. Il était grand temps que la loi qui encadre l'aménagement du territoire et l'urbanisme au Québec soit rajeunie et qu'y soient intégrés des enjeux d'actualité.

Les intervenants du monde de l'aménagement et de l'urbanisme voient en général d'un bon œil le résultat de ce chantier majeur. L'ajout d'éléments de contenu qui abordent les enjeux de développement durable a été très bien accueilli et est pertinent.

C'est plutôt lorsqu'on s'attarde aux détails que les déceptions ressortent. Déceptions qui se résument assez bien par l'expression « manque d'audace ». L'Ordre des urbanistes du Québec (2023) déclarait, le 21 mars 2023, que le document législatif « mériterait d'être bonifié afin de répondre davantage aux attentes du milieu de l'aménagement et de la population, ainsi qu'au niveau d'ambition exprimé dans la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire » (paragr. 2). L'organisme Vivre

^a Auxiliaire de recherche, OTERAUD (l'Observatoire des territoires, de l'aménagement, de l'urbanisme et développement), Université du Québec à Chicoutimi

en ville (2023) allait dans le même sens en affirmant, le 19 avril 2023 : « [...] bien que cette révision soit très attendue, les changements proposés manquent de force, d'amplitude et de profondeur » (paragr. 3).

C'est donc dans ce contexte qu'on replacera les différents éléments présentés dans les paragraphes qui suivent. Ils prendront la forme d'une visite critique des modifications apportées à la LAU par l'adoption du projet de loi n° 16 le 1^{er} juin 2023, puis entré en vigueur le même jour.

2. Grands principes

Tout d'abord, rappelons que cette modernisation de la LAU est réalisée dans la foulée des travaux sur l'élaboration et l'adoption de la toute première Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire (ci-après, « PNAAT ») (MAMH et MCC, 2022). Sa publication en grande pompe en juin 2022 à la suite d'un grand exercice de consultation publique a atteint plusieurs milliers d'acteurs institutionnels, citoyens et autres représentants de la société civile. La PNAAT fait désormais partie intégrante de la nouvelle version de la LAU. On la retrouve au chapitre 1.0.3.

Ajout d'un préambule à la LAU

Une addition majeure dans le nouveau texte de la LAU est l'introduction d'un préambule qui vise à préciser un socle de valeurs et de principes sur lesquels reposeront les interprétations ultérieures de la Loi. On y indique que le territoire fait partie de notre patrimoine et de notre identité en tant que Québécois, que l'on doit le protéger et le mettre en valeur au bénéfice des générations futures. On y rappelle le caractère permanent des interventions humaines, et que l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont essentiels pour créer des milieux de vie en phase avec leur environnement. Finalement, on vient y réaffirmer la planification comme une responsabilité partagée par les différents paliers décisionnels, qui ont chacun leur champ d'action bien défini et dont les actes doivent être réalisés dans une perspective de cohérence et viser l'intérêt collectif.

Objectifs

Dans le but de renforcer la vision exprimée dans le préambule, un élément supplémentaire est ajouté au début du texte législatif, soit une série d'objectifs sur lesquels est basé le nouveau régime d'aménagement et d'urbanisme modernisé. L'objectif ultime de ce régime est de « favoriser un aménagement réfléchi et durable du territoire » (LAU, art. 0.1, paragr. 1). On parle ensuite dans les autres objectifs de partage de responsabilités, de cohérence, de l'importance des documents de planification, d'outils d'urbanisme polyvalents qui répondent aux besoins municipaux et, finalement, est introduite la notion du monitoring (LAU, art. 0.1).

Finalités

Il faut également mentionner l'ajout dans la LAU des finalités que doit viser la planification territoriale. C'est une liste de 13 idées (LAU, art. 2.2.1) qui précise « les enjeux auxquels doivent chercher à répondre [les] documents de planification » (MAMH, 2023, p. 11). Ces ajouts très pertinents mettent de l'avant des enjeux actuels et ambitieux dans le contexte récent de l'aménagement du territoire québécois, tels que la lutte et l'adaptation aux changements climatiques, la mobilité durable, la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel et paysager, la gestion durable et intégrée des ressources en eau, etc.

L'intérêt de ces nouveaux éléments tient à ce qu'ils ancrent toute la discipline de l'aménagement du territoire dans un modèle clair et qui pointe dans la bonne direction, soit celui de la prise en compte des défis qui nous attendent (crise climatique, transition énergétique, etc.). Or, cette vision dresse-t-elle un portrait réaliste des capacités et des priorités du gouvernement en place, celui-là même qui l'a mise de l'avant? C'est une question à garder en tête à mesure qu'elle se déploiera au cours des prochaines années.

3. Remaniement des pouvoirs ministériels

C'est à propos du remaniement des pouvoirs ministériels que l'on retrouve les modifications à la fois les plus intéressantes et significatives du point de vue du changement de paradigme dans l'aménagement et l'urbanisme québécois.

En effet, le gouvernement touche ici le cœur de la mise en action de la planification territoriale telle qu'elle est envisagée depuis son avènement en 1979, soit le cycle de vie des documents de planification. Ce n'est un secret pour personne que l'obligation de révision des documents de planification tous les cinq ans n'était ni réaliste ni même souhaitable. Cela plaçait sous pression les administrations municipales et les maintenait dans un processus constant de révision d'une lourdeur parfois handicapante.

C'est pourquoi la disparition de cette obligation a reçu un accueil favorable. Dans le nouveau texte de loi, un autre mécanisme la remplace, soit le pouvoir des « demandes ministérielles ». Ce pouvoir donne la possibilité à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation de demander à une autorité municipale de réviser ou de modifier son Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) ou son SAD (LAU, art. 53.12 et 57.9). Pour une demande de modification, ce pouvoir est toutefois clairement balisé par l'ajout de trois motifs qui limitent son utilisation :

- 1) pour assurer, à la suite de l'adoption de nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), sa conformité à celles-ci;
- 2) en réponse à un bilan quadriennal insatisfaisant (en lien avec le système de monitoring);
- 3) pour améliorer la sécurité publique (LAU, art. 53.12).

Pour une demande de révision, le troisième motif n'est pas relié à l'amélioration de la sécurité publique, mais plutôt aux cas où la plus récente version d'un document de planification daterait de plus de 12 ans (LAU, art. 57.9).

Les délais accordés aux autorités municipales pour adopter une modification afin de donner suite à une demande ministérielle passent de trois à six mois (LAU, art. 53.12, al. 3). Les délais pour adopter un règlement qui réviser un PMAD ou un SAD sont, quant à eux, fixés à trois ans (LAU, art. 57.9, al. 3). Dans le cas d'un défaut de respecter le délai associé à une demande de modification, le gouvernement pourrait se substituer à l'organisme municipal et adopter la modification à sa place, ainsi que toute mesure de contrôle intérimaire qu'il estimerait appropriée (LAU, art. 53.12, al. 7).

Ces changements majeurs viennent réaffirmer la position du MAMH dans la planification locale et régionale. S'il est vrai qu'ils enlèvent le fardeau de la révision automatique tous les cinq ans, ils introduisent en revanche un pouvoir, certes balisé, mais important pour la ministre, qui pourra exercer un encadrement plus serré de la planification territoriale québécoise. Comment sera-t-il utilisé? À quelle fréquence? Comment le milieu municipal recevra-t-il cette utilisation? Est-ce qu'il a la capacité matérielle, financière, etc., de satisfaire à de telles demandes? Autant de questions auxquelles nous ne pourrions répondre qu'au terme de la mise en application de ces nouveaux mécanismes.

4. Mise en place d'un système de monitoring

Une innovation majeure dans la LAU est l'intégration du principe du monitoring de l'aménagement du territoire québécois (LAU, art. 73). C'est une des modifications qui ont été très bien accueillies par les intervenants du milieu en raison de sa pertinence et parce qu'il était plus que temps que l'on réfléchisse aux effets de la planification sur le territoire québécois.

Ce monitoring se déploiera selon plusieurs échelles et par l'entremise de différents mécanismes. Tout d'abord, il y aura une échelle d'évaluation nationale et une autre régionale et métropolitaine.

Échelle nationale

Le résultat du suivi à l'échelle nationale passera par la publication d'un bilan par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation. Ce bilan sera produit à l'aide d'indicateurs nationaux, à dévoiler, dont le MAMH assurera le suivi. Ainsi, tous les quatre ans, un bilan sera déposé et permettra à l'ensemble des acteurs d'être témoins des actions réalisées durant cet intervalle en aménagement du territoire au Québec (LAU, art. 74).

Échelle régionale et métropolitaine

À l'échelle régionale et métropolitaine, le suivi d'une série d'indicateurs, dits stratégiques, est réservé aux MRC et aux communautés métropolitaines. Ces indicateurs seront les mêmes pour tout le Québec et seront associés aux OGAT. Chaque organisme municipal pourra toutefois établir des cibles propres à sa réalité territoriale pour chacun de ces indicateurs.

À cette échelle, les organismes municipaux détermineront également un ensemble d'indicateurs dont ils auront la responsabilité du développement et du suivi. Ils devront assigner au moins un indicateur par OGAT. Finalement, toute MRC ou toute communauté métropolitaine pourra également définir d'autres indicateurs, dits facultatifs, qui pourront porter sur n'importe quel enjeu d'importance pour cet organisme et en établir les cibles associées.

On parle donc ici d'un assez grand bouleversement à la façon dont seront rédigés les futurs documents de planification. La majorité des objectifs et orientations choisis par chaque MRC et par chaque communauté métropolitaine devront être déterminés de façon à pouvoir être associés à des indicateurs et des cibles, tout en visant la conformité avec les OGAT.

5. Documents de planification

En plus des changements apportés aux délais de révision des documents de planification, d'autres modifications à ces documents sont introduites dans la nouvelle mouture de la LAU.

Schémas d'aménagement et de développement (SAD)

Pour les SAD, on ajoute l'exigence de décrire l'interrelation qui existe entre le SAD d'une MRC et tous les documents de planification qu'elle doit produire légalement. On parle ici précisément des schémas de couverture de risques en sécurité incendie (SCRSI), des Plans régionaux des milieux humides et hydriques (PRMHH) et des Plans de gestion des matières résiduelles (PGMR) (LAU, art. 5, al. 4).

Cette exigence permet donc d'affirmer que le SAD est le point de convergence de toute la planification territoriale régionale et assurera une certaine cohérence du contenu de chacun de ces documents les uns par rapport aux autres. Cela est très intéressant et améliorera sans aucun doute la cohésion de la planification des MRC.

Encore au sujet des SAD, de nouveaux éléments de contenu obligatoire s'ajoutent (LAU, art. 5). Les MRC devront dorénavant identifier les parties des périmètres d'urbanisation qui doivent faire l'objet d'une consolidation prioritaire; planifier l'organisation du transport de façon intégrée; décrire les besoins en matière d'habitation; et planifier l'aménagement du territoire en compatibilité avec la gestion intégrée de la ressource en eau.

Dans le même ordre d'idées, deux éléments de contenu facultatif passent au contenu obligatoire, soit : déterminer les densités d'occupation du sol à l'intérieur des périmètres d'urbanisation et identifier les sources de contraintes anthropiques. Le reste du contenu facultatif est retiré de la Loi, ce qui a peu d'impact, étant donné que les MRC et les communautés métropolitaines conservent la liberté d'ajouter du contenu supplémentaire selon leurs aspirations.

Le contenu obligatoire du document complémentaire est également réduit, mais sa portée est étendue à tous les règlements d'urbanisme (LAU, art. 6). Avant, les normes du document complémentaire ne pouvaient pas s'appliquer sur des sujets couverts par certains règlements d'urbanisme, par exemple le *Règlement sur les dérogations mineures*, ce qui n'est plus le cas.

Plans d'urbanisme

En ce qui concerne le plan d'urbanisme, le même exercice de rationalisation du contenu a été accompli (LAU, art. 83). Du contenu obligatoire est ajouté, qui porte essentiellement sur les mêmes sujets que les nouveautés aux SAD, soit : parties de territoire à consolider prioritairement; planification des transports intégrés; besoins projetés en habitation; localisation des services et équipement pour favoriser leur accessibilité; et planification qui prend en compte la gestion intégrée des ressources en eau.

Programmes particuliers d'urbanisme (PPU)

Finalement, on introduit des changements aux Programmes particuliers d'urbanisme (PPU) (LAU, art. 84). Tout d'abord, on vient changer leur nom. Ils passent de « programmes » à « plans » particuliers d'urbanisme (PPU). De plus, on y ajoute un contenu obligatoire minimal. Le PPU devra dorénavant contenir au minimum des objectifs à atteindre; une planification détaillée du territoire visé; et des règles et critères d'urbanisme spécifiques.

À travers cet exercice de mise à jour du contenu obligatoire, de retrait du contenu facultatif et de l'insertion de précisions quant au contenu d'un PPU, le gouvernement annonce aux organismes municipaux les enjeux d'actualité à traiter en priorité. De plus, ces enjeux restent en phase avec les objectifs et finalités ajoutés au début du texte législatif, ce qui assure une cohérence entre le contenu du texte de loi et le contenu des documents de planification.

Il ne faut pas se le cacher : de nombreux éléments nouvellement inclus au contenu obligatoire des documents de planification étaient déjà traités par certaines MRC. Cela se faisait à travers les enjeux propres à chaque territoire et n'était donc pas une pratique systématique. C'est probablement là une des raisons derrière ces changements : vouloir systématiser le contenu des documents sur ces sujets d'importance dans le contexte actuel.

6. Outils d'urbanisme municipaux

Zonage incitatif

Le gouvernement introduit un outil appelé Zonage incitatif, inspiré du *bonus zoning*, qui existe déjà au Canada anglais et aux États-Unis. Il l'adapte toutefois au contexte québécois et aux objectifs de la LAU sur ce sujet.

Pour utiliser ce nouvel outil, une municipalité doit, au préalable, adopter un règlement sur le zonage incitatif. Elle doit cependant être pourvue d'un comité consultatif d'urbanisme (CCU) avant de procéder à cette adoption. Le zonage incitatif permet l'assouplissement de certaines exigences réglementaires lorsque certaines conditions sont réunies lors de la réalisation d'un projet spécifique (LAU, section X.1).

Le texte d'un règlement de zonage incitatif peut viser toutes normes en matière de zonage, à l'exception des usages. Il doit préciser les modalités d'application des assouplissements qu'il contient, que ce soit par zone, par sujet (nombre d'étages, nombre de places de stationnement, marge de recul, etc.) ou par type de projet (résidentiel, commercial, etc.). Il doit également prévoir la contrepartie exigée du demandeur selon la nature de sa demande. Il y a quatre catégories de contreparties, soit : aménagements et équipement d'intérêt public; intégration de logements abordables, sociaux ou familiaux; intégration des objectifs en matière de performance environnementale; et préservation/restauration d'une valeur patrimoniale.

Ce nouvel outil fonctionne de la manière suivante. La municipalité adopte son règlement sur le zonage incitatif, qui prévoit les cas d'application possibles, les modalités d'application pour chaque cas, les contreparties et les garanties financières exigibles et autres. Un demandeur dépose une demande pour un projet qui correspond à un des cas d'application permis, par exemple un immeuble de 10 étages dans une zone où le maximum inscrit au règlement de zonage serait de 6 étages. Il y a négociation et entente entre le demandeur et la municipalité à propos des contreparties, des garanties financières et autres détails relatifs au projet. L'entente est présentée au CCU de la municipalité, qui fait ses recommandations au conseil municipal. Ce dernier adopte une résolution afin de rendre publics les détails de l'entente avec le demandeur et les éléments spécifiques visés par cette entente. Le projet peut se réaliser selon les modalités indiquées dans l'entente, par exemple un bâtiment qui comprend 10 étages (projet accepté), avec 20 % de logements abordables (contrepartie).

Les procédures de consultation, d'approbation référendaire et de conformité au plan d'urbanisme et au SAD s'appliquent à l'adoption et à la modification d'un règlement de zonage incitatif (LAU, art. 123, al. 4, paragr. 2; art. 264.0.9, al. 2).

Suspension des avis de conformité

En matière de conformité, le nouveau texte législatif de 2023 introduit le concept de la suspension des avis de conformité (LAU, art. 137.3, al. 2). La conformité est le mécanisme qui assure la cohérence et la concordance entre les différentes échelles de planification. Elle établit que le contenu d'un document de planification se conforme au contenu des documents des échelles supérieures (municipalité -> MRC -> MAMH).

Voici la façon dont cette nouveauté est introduite dans la Loi : un organisme d'échelle supérieure doit suspendre la délivrance des avis de conformité pour un organisme d'un palier inférieur lorsque ce dernier est en défaut d'effectuer une modification ou une révision qui émane d'une demande ou d'une action de l'organisme de palier supérieur.

Par exemple, une MRC qui aurait effectué des modifications à son SAD devrait « [...] refuser de donner son avis quant à la conformité d'une modification ou d'une révision d'un plan d'urbanisme ou d'un règlement d'urbanisme [...] » (MAMH, 2023, p. 19) d'une municipalité, tant que la concordance du

plan d'urbanisme au contenu modifié du SAD n'est pas effectuée par la municipalité. On peut aussi transposer ce mécanisme à une demande d'avis de conformité pour un SAD dont le contenu ne concorde pas avec son PMAD ou encore d'un SAD ou d'un PMAD qui n'est pas en concordance avec une demande ministérielle comme présentée précédemment dans la section 3 du présent texte.

Cela peut sembler mineur, mais son impact peut avoir son importance, particulièrement pour les municipalités. Puisque tant qu'une municipalité n'aura pas mis fin au défaut par rapport au SAD, par exemple, les avis de conformité lui seront refusés à propos de son plan d'urbanisme, mais également au sujet de toute modification d'un de ses règlements d'urbanisme. Une situation handicapante, compte tenu de la grande fréquence à laquelle on apporte des modifications aux règlements d'urbanisme, notamment le zonage.

Exemptions à l'approbation référendaire

La nouvelle version de la LAU introduit également une série d'exemptions concernant les procédures d'approbation référendaire. Elles sont réparties dans quatre catégories :

1. *Lotissement et zonage* : Pour le règlement de lotissement, toutes les dispositions qui étaient susceptibles d'approbation référendaire ne le sont plus (LAU, art. 123, al. 1). Tandis que pour le règlement de zonage, les sujets visés par ces exemptions visent les espaces pour le stationnement, le chargement et le déchargement de véhicules, la division ou subdivision d'un logement et la régulation des usages dont l'emplacement est soumis à des contraintes de sécurité publique, santé publique ou bien-être général (LAU, art. 123, al. 3, paragr. 1).
2. *Modification aux normes d'implantation des bâtiments* : Au sujet des normes d'implantation, la nouvelle version de la LAU introduit un mécanisme qui exempte de l'approbation référendaire les modifications aux normes de zonage modifiant une norme d'au plus du tiers de sa valeur initiale. La zone où cette modification est située doit toutefois autoriser les usages résidentiels (LAU, art. 123.1, al. 2).

Les normes visées par ce mécanisme touchent : les densités d'occupation du sol; les dimensions et volumes des constructions (hauteur, nombre d'étages, etc.); la dimension des espaces entre les bâtiments sur un terrain; le nombre de logements qui peuvent être aménagés dans un bâtiment, etc. Par exemple, on voudrait amener le nombre maximal d'étages dans une zone de trois à quatre étages. Cela représente un étage de plus, donc le tiers de la norme originelle et l'on exempterait donc cette modification de l'approbation référendaire. Dans une zone desservie par un réseau de transport structurant (sur rail ou en site propre), la limite de modification correspond à la moitié de la norme initiale (p. ex., de quatre à six étages) sans passer par l'approbation référendaire.

3. *Logements accessoires* : Dans la même optique que le paragraphe précédent, soit la densification des milieux bâtis, on applique une exemption d'approbation référendaire aux projets d'aménagements ou d'occupation de logements accessoires, dans une zone où l'usage résidentiel est permis (LAU, art. 123.1, al. 2, paragr. 1).
4. *Projets d'équipement municipal* : Une dernière exemption s'applique aux dispositions de zonage en lien avec la réalisation d'un projet d'équipement municipal (p. ex., caserne de pompiers, bibliothèque, garage municipal, terrain de jeux, etc.) (LAU, art. 123.1, al. 1, paragr. 1).

Ces modifications sont liées de près ou de loin à l'objectif de densification des milieux de vie exprimé dans les différentes publications gouvernementales récentes (p. ex., la PNAAT, le préambule, les objectifs et les finalités introduits par le projet de loi n° 16) ainsi que dans les documents de consultation sur les futures OGAT. Elles s'inscrivent donc en cohérence avec celles-ci et représentent un pas dans la bonne direction, mais restent timides.

Portée du fonds de stationnement et de la contribution pour fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels

Le gouvernement vient modifier les finalités de certains leviers très spécifiques du coffre à outils des municipalités : celles reliées aux « fonds de stationnement » et celles reliées à la contribution aux fins de parcs, de terrains de jeux et d'espaces naturels (ci-après, « fonds de parc »).

La portée du fonds de stationnement est étendue à de nouvelles fins. Auparavant, les montants recueillis dans ce fonds en contrepartie d'exemption à l'obligation de fournir un nombre minimal de places de stationnement exigé par le règlement de zonage ne pouvaient être utilisés que pour l'achat ou l'aménagement d'immeuble destiné au stationnement. Avec les modifications introduites en 2023, ce fonds peut désormais servir, en plus de la bonification de l'offre de stationnement public, à financer des immobilisations (et non les activités courantes) destinées à l'amélioration du transport collectif ou actif (LAU, art. 113, al. 2, paragr. 10.1). C'est un changement qui pourrait avoir un impact positif sur les capacités de financement des municipalités pour l'amélioration de la desserte en mobilité active et collective.

Quant à elle, la portée de la contribution au fonds de parc est quelque peu étendue et l'on y apporte des précisions en ce qui concerne la zone agricole et les types de contributions possibles. Tout d'abord, une municipalité a la permission de participer au financement d'un projet de parc régional mis de l'avant par sa MRC à partir des sommes amassées par l'entremise de cette contribution (LAU, art. 117.15, al. 3).

Dans le nouveau texte de la LAU, on ajoute que la contribution au fonds de parc peut désormais prendre la forme d'une servitude (LAU, art. 117.2). Auparavant, cette contribution pouvait uniquement passer par la cession du terrain. En procédant par servitude, cela donne une option supplémentaire lors de ce type de transaction. Le fait de fonctionner par servitude pourrait rendre plus sécurisante pour un propriétaire sa contribution au fonds de parc puisqu'il conserve sa propriété sur le terrain, mais que le bénéficiaire peut tout de même exercer l'activité pour laquelle on a constitué la servitude.

Le nouveau texte de loi vient également baliser la portée de la contribution au fonds de parc lorsqu'un projet est localisé en zone agricole et qu'il vise des fins agricoles (LAU, art. 117.2, al. 2, paragr. 2). En effet, on ne pourra exiger une contribution dans ces circonstances. La seule exception serait pour un projet situé en zone agricole, mais à des fins autres qu'agricoles. Dans cette situation, uniquement la superficie destinée à l'utilisation à des fins autres qu'agricoles serait sujette à la contribution (LAU, art. 117.4, al. 6).

Programme d'acquisition d'immeubles et programme de revitalisation

Deux autres changements qui touchent les outils d'urbanisme méritent d'être mentionnés : ceux apportés à l'élargissement de la portée des programmes d'acquisition d'immeubles et de revitalisation.

Le programme d'acquisition d'immeubles s'applique à toute partie du territoire d'une municipalité visée par un Plan particulier d'urbanisme (PPU), et non seulement à la partie du territoire identifiée comme constituant le centre-ville, comme auparavant (LAU, art. 85).

Le programme de revitalisation subit une transformation similaire puisqu'il peut désormais couvrir toute partie du territoire municipal visée par des objectifs de revitalisation dans le plan d'urbanisme (LAU, art. 87). Antérieurement, l'application de ce programme était limitée à un centre-ville ciblé par un PPU ou à un secteur identifié au zonage et dont la majorité des immeubles étaient âgés de plus de 20 ans et dont la superficie était composée d'au moins 25 % de terrains non bâtis. C'est une flexibilité plus que bienvenue, avec les enjeux de pénurie de logements et de vétusté du parc immobilier qui existent dans la plupart des municipalités.

Les changements présentés dans la présente section sont parfois considérables (p. ex., le zonage incitatif ou la suspension des avis de conformité), mais plus souvent mineurs (p. ex., les exemptions aux procédures d'approbation référendaire, les modifications aux modalités des fonds de stationnement, de parc ainsi qu'aux programmes d'acquisition d'immeubles et de revitalisation). Or, peu importe leur ampleur, ils auront un impact certain sur la pratique de l'urbanisme au Québec. Cependant, ces changements tels qu'ils sont énoncés permettront difficilement l'atteinte réelle des objectifs ambitieux qui sont intégrés dans la PNAAT ou dans le nouveau préambule de la LAU.

7. Autres mesures

Dans cette dernière section sont regroupées une série de modifications un peu plus difficiles à classer dans de grandes catégories englobantes. Elles seront donc présentées sans ordre précis.

Confidentialité des projets destinés aux personnes ayant besoin de protection

Plusieurs changements législatifs ont pour objectif de favoriser la confidentialité des projets d'habitation pour les personnes ayant besoin de protection. En effet, lorsqu'un projet de règlement vise uniquement la réalisation d'un projet d'habitation destiné à des personnes ayant besoin de protection, l'assemblée publique, habituellement exigée pour tout projet de règlement d'urbanisme, n'a pas à être réalisée (LAU, art. 123, al. 2, paragr. 2). On exempté également des obligations d'affichage public les demandes pour de tels projets en vertu d'un règlement sur les usages conditionnels (LAU, art. 145.33, al. 3). Enfin, on exempté des obligations de tenir une assemblée publique, de publier un avis public et d'afficher sur le bâtiment des informations relatives au projet les projets de ce type réalisés en vertu d'un règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) (LAU, art. 145.38, al. 4).

Approvisionnement en eau et gestion des eaux usées

On voit de plus en plus souvent des municipalités aux prises avec des problèmes dans le domaine de l'approvisionnement en eau ou de la gestion des eaux usées. Une panoplie de stratégies sont déjà connues pour s'attaquer à cet enjeu (gestion des eaux de ruissellement sur le site, bassin de rétention, jardin de pluie, etc.). Le gouvernement propose, à travers la modification de la *Loi sur les compétences municipales* (RLRQ, chap. C-47.1) (ci-après, « LCM »), un nouveau mécanisme d'intervention « d'urgence » mis à la disponibilité des municipalités.

Les municipalités pourront ainsi adopter un règlement qui leur permet de contrôler provisoirement les travaux et activités sur leur territoire lorsqu'un enjeu relatif à ce sujet apparaît (LCM, art. 29). Ce pouvoir vient avec l'obligation de déterminer les secteurs ciblés, les types d'interventions visées et les exceptions, s'il y en a.

Sur le plan procédural, ce règlement peut avoir une durée maximale de deux ans, mais peut être reconduit. Dès le dépôt du projet de règlement, un effet de gel est appliqué sur le territoire pour les interventions visées dans celui-ci. La consultation publique doit être tenue à propos du projet de règlement, et doit servir à expliquer son contenu et les mesures qui y sont incluses. C'est une modification très pertinente, compte tenu de l'importance de la ressource et des pressions qu'elle subira dans les années à venir.

Bonifications de l'aide aux citoyens

Il y a élargissement des compensations qui peuvent être accordées par les municipalités aux producteurs agricoles afin d'atténuer l'impact de toutes « [...] mesures visant la restauration ou le maintien, à l'état naturel, de milieux humides et hydriques visés à l'article 46.0.2 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2) ou de tout autre milieu naturel » (LCM, art. 91, al. 3). C'est un bon compromis lorsque l'on sait qu'une grande quantité de milieux humides et hydriques sont présents à l'intérieur des terres agricoles et que les activités agricoles ont un impact important sur leur qualité.

On prend de nombreuses mesures afin de restaurer ou de maintenir à l'état naturel ces milieux, ce qui entraîne des conséquences sur la productivité des entreprises agricoles (perte de superficie, méthodes culturales alternatives, etc.). Ce pouvoir municipal permet donc aux municipalités d'atteindre leurs objectifs environnementaux, tout en réduisant l'impact sur les agriculteurs. Les municipalités ont toute latitude pour déterminer les mécanismes rattachés à cette aide (ponctuelle ou continue, pas de restriction sur la durée de celle-ci, etc.).

Il était question précédemment dans le texte de l'exemption aux procédures d'approbation référendaire pour l'aménagement ou l'occupation de logements accessoires. La LCM est également modifiée afin de permettre aux municipalités d'octroyer une aide aux propriétaires d'une maison qui comprend un logement accessoire, à condition que ce logement loge une personne proche aidante de l'occupant ou encore une personne qui partage un lien de parenté avec l'occupant du logement accessoire ou du logement principal (LCM, art. 91.3).

C'est un changement qui encourage la construction ou l'aménagement de logements accessoires sur le territoire d'une municipalité et, donc, une forme de densification douce du tissu bâti. Il aura également un impact sur les capacités de se loger des populations vieillissantes de nos villes.

Un autre mécanisme d'aide est introduit dans le coffre à outils des municipalités, cette fois en matière de risques de sinistres (LCM, art. 91.2). Nous l'avons vu au cours des dernières années, la fréquence, la diversité et la sévérité des sinistres ont augmenté de manière importante. Les pronostics des scientifiques du climat semblent nous indiquer que cette tendance continuera et pourra même s'accroître. Ce nouvel outil permet aux municipalités d'apporter une assistance soit financière, soit en prenant elle-même en charge les travaux qui visent à atténuer les risques de sinistres appréhendés (érosion des berges, mouvements de sol, etc.) sur des immeubles privés.

C'est une solution intéressante puisque ce type de travaux, parfois très coûteux, requiert des expertises techniques particulières, souvent hors de portée des citoyens qui sont propriétaires des immeubles à risques. Cela permet donc une intervention plus rapide et adéquate afin de contrôler ces risques et, surtout, d'assurer la sécurité du plus grand nombre.

Formation obligatoire des membres des CCU

Une dernière modification tout aussi intéressante est l'obligation donnée aux membres des CCU de suivre une formation qui porte sur leur rôle et leurs responsabilités, et ce, au plus tard trois mois après le début de leur mandat (art. 147.1 et 148.0.0.3.1 de la LAU)². Cette modification peut paraître anodine, mais elle a des implications assez importantes pour le bon fonctionnement de nos institutions démocratiques municipales.

En effet, les membres des CCU doivent étudier une quantité assez impressionnante de dossiers très diversifiés. L'approbation ou non de ceux-ci a un impact sur l'approbation de tous les projets similaires qui seront présentés dans le futur. Leur fonction n'est donc pas à prendre à la légère et ces formations permettront de faire monter le niveau général de qualité des recommandations faites par ces comités aux conseils municipaux.

Finalement, la loi modifiée introduit d'autres dispositions mineures qu'on ne traitera pas en détail ici, mais qui touchent des sujets tels que des modifications à propos du contrôle intérimaire; des allègements aux procédures de révision et de modification de certains règlements ainsi que leur délai d'adoption; une clarification des pouvoirs de régir les activités en zones de contraintes; l'exigence de se conformer aux OGAT par le gouvernement lorsqu'il exige la modification d'un SAD, d'un PMAD ou d'un règlement de contrôle intérimaire (RCI) pour certaines de ces interventions; l'exigence de déterminer précisément le nombre de personnes habiles à voter dans le cas d'une procédure d'approbation référendaire; l'abrogation des dispositions relatives aux plans de développement du territoire et des changements qui visent spécifiquement les villes de Québec, de Laval et de Montréal.

Conclusion

Quand on voit l'ampleur du présent texte, c'est évident que le gouvernement du Québec a réalisé un exercice d'une envergure sans pareille à travers la modification de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en juin 2023.

Des éléments qui laisseront leur marque pour longtemps sur le milieu de l'aménagement du territoire y sont introduits. L'ajout d'un préambule, d'objectifs d'aménagement et d'urbanisme ainsi que des finalités poursuivies par les documents de planification est majeur. Cela met en place une vision et donne une direction très claire à l'entreprise de l'aménagement du territoire québécois.

L'introduction du système de monitoring avec ses bilans tous les quatre ans et de sa panoplie d'indicateurs qui seront déployés aux quatre coins du Québec et à différentes échelles permettra le suivi rigoureux de certains aspects de l'intervention des organismes municipaux et gouvernementaux sur le territoire. C'est un pas en avant, probablement le plus grand pas intégré dans ce texte législatif.

Il faut cependant se poser des questions à propos de ce nouveau système. Comment sera-t-il mis en place en pratique dans les milieux municipaux? Sera-t-il vu comme un simple mécanisme de reddition de comptes, où l'on cochera les actions réalisées et distribuera des punitions pour les autres? Ou sera-t-il plutôt orienté de façon à permettre de réfléchir sur la manière dont se fait la planification au Québec et dans le but d'améliorer continuellement la discipline? Ce sont des questions importantes, mais auxquelles on ne peut apporter de réponses pour l'instant.

Il faut également se réjouir de la refonte à propos des obligations de révision des SAD, des PMAD et des plans d'urbanisme. Cela inaugure un tout nouveau cycle de vie de ces documents. La volonté est d'en faire des outils plus vivants, flexibles et qui s'adaptent mieux aux enjeux, qui changent rapidement. Or, cette révolution n'arrive pas seule. Elle arrive avec un pouvoir inédit qui permet à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation d'exiger la révision ou la modification des documents de planification.

C'est un pouvoir qui peut sembler considérable et aller à l'encontre des ambitions de décentralisation et de transfert de pouvoir vers les paliers municipaux, que l'on a observées au cours des 20 dernières années. Il reste toutefois à voir de quelle façon la ministre l'utilisera. Son efficacité restera tributaire de la capacité d'action des milieux municipaux auxquels il sera imposé. Les MRC et les municipalités auront-elles les capacités et les moyens de répondre aux demandes en lien avec ce nouveau pouvoir?

Parce que, derrière tous les remaniements des dernières années, on ressent une aspiration de lancer un chantier de refonte de l'aménagement du territoire d'une ampleur sans pareille depuis celui de 1979, qui a culminé avec l'entrée en vigueur de la LAU, la création des MRC et la rédaction de tous les SAD.

La suspension de la délivrance des avis de conformité s'imbrique également très bien avec les changements soulignés dans les paragraphes précédents puisque c'est l'espèce de bâton que se garde la ministre afin de conserver un certain contrôle sur les organismes municipaux qui rechigneraient aux demandes ministérielles de révision ou de modification des SAD.

Il faut aussi attirer l'attention sur les nombreux assouplissements qui touchent le zonage, et ce, sur plusieurs plans. L'introduction du règlement de zonage incitatif en est le premier élément. Ce nouvel outil aura un impact indéniable sur le milieu municipal. Il reste à savoir s'il sera aussi bénéfique aux promoteurs de projets qu'aux municipalités ou s'il favorisera à terme une des deux parties.

Les assouplissements aux règles de l'approbation référendaire pour des projets qui favorisent la densification des milieux et l'ajout d'une couche de confidentialité pour les projets qui visent des logements destinés à des personnes ayant besoin de protection sont plus que bienvenus. Tout comme l'est la portée accrue des fonds de stationnement et des « fonds de parc ».

Mais, répétons-le, toutes ces modifications essentielles et attendues sont-elles suffisantes dans le contexte actuel? Il est difficile de répondre oui à cette question, et ce, pour quelques raisons.

On ne peut nier que les bons thèmes sont abordés dans ce nouveau texte : densification, flexibilité, enjeux de développement durable, responsabilité partagée, planification intégrée, gestion intégrée de la ressource en eau, etc. Mais c'est lors du passage de l'idée vers le texte législatif que la substance semble se perdre. Cela donne l'impression que l'on a survolé le texte original afin de trouver les endroits où ces éléments pouvaient être incorporés, tout en ne dérangeant pas trop le statu quo.

Par exemple, il est bien d'élargir la portée du fonds de stationnement afin que les montants qui y sont accumulés puissent servir au financement d'immobilisations destinées au transport collectif et actif. Néanmoins, c'est le principe même de cet outil qui aurait dû être modifié, de façon à avoir un impact substantiel sur l'avenir de nos villes. Il fait le contraire de ce qu'il devrait faire dans un contexte de lutte à la dépendance aux véhicules motorisés individuels. Il punit les promoteurs qui voudraient aménager moins de stationnements que ce que la réglementation exige en les obligeant à verser une compensation à ce fonds lorsqu'ils ne peuvent atteindre ces exigences. Ce sont plutôt ceux qui choisissent d'aménager un grand nombre de places de stationnement qui devraient devoir financer ce fonds. Ce n'est qu'un exemple particulier, mais cette situation se reproduit à plusieurs autres endroits dans cette nouvelle version de la LAU.

Les autres modifications qui ne touchent pas les thèmes et enjeux importants de la planification territoriale actuelle sont plutôt du type procédural. Des ajustements à certains délais, l'harmonisation de certaines mécaniques (concordance, définition de règlement d'urbanisme, etc.) et certains dispositifs d'interventions gouvernementales sont éparpillés à travers le texte. L'impact de ces modifications sera réel, mais, étant donné l'ampleur des défis à relever, marginal.

Finalement, il est bon de voir qu'un enjeu d'actualité – l'habitation et le logement – est bel et bien touché à travers des modifications, somme toute mineures, qui visent à favoriser indirectement la densification, mais surtout à assouplir les procédures d'approbation référendaire par l'exemption de certains types de projets à celles-ci. Faut-il donc en comprendre qu'un des principaux freins au règlement de la crise du logement est l'implication citoyenne dans le processus d'approbation des nouveaux projets?

Qu'en est-il d'autres solutions telles que l'exigence d'une portion de logements abordables ou sociaux dans un projet comme critère d'obtention d'un permis de construction ou encore de la création d'un fonds de logement où les municipalités pourraient accumuler des sommes destinées aux logements dans un mécanisme semblable au fonds de stationnement? Ces mesures seraient à la fois plus structurantes et, surtout, avec une ambition en adéquation avec les préoccupations énoncées dans la PNAAT, dans les documents de consultation sur les nouvelles OGAT et dans le nouveau préambule de la LAU.

Le constat que l'on doit donc tirer de cette modernisation de la LAU, c'est que c'est un peu une occasion manquée. Elle aurait été parfaitement appropriée au tournant des années 2000 et même peut-être en 2010, mais en 2023, c'est trop peu trop tard.

NOTES

- 1 Les documents de planification comprennent le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), les schémas d'aménagement et de développement (SAD), les plans d'urbanisme et les plans particuliers d'urbanisme (PPU).
- 2 Selon la Gazette officielle du Québec, ces deux articles entrent en vigueur le 1^{er} juin.

RÉFÉRENCES

- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, chap. A -19.1. <https://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/rlrq-c-a-19.1/derniere/rlrq-c-a-19.1.html>
- Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, chap. C -47.1. <https://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/rlrq-c-c-47.1/derniere/rlrq-c-c-47.1.html>
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). (2023). *Guide explicatif muni-express : Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions (PL 16)*. Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/muni_express/GUI_muni_express_loi_aménagement_urbanisme.pdf
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) et ministère de la Culture et des Communications (MCC). (2022). *Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire : mieux habiter et bâtir notre territoire*. Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement_territoire/PNAAT/BRO_PNAAT_fr.pdf
- Ordre des urbanistes du Québec. (2023, 21 mars). *Réaction de l'Ordre des urbanistes du Québec au projet de loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* [Communiqué]. <https://ouq.qc.ca/reaction-de-lordre-des-urbanistes-du-quebec-au-projet-de-loi-modifiant-la-loi-sur-lamenagement-et-lurbanisme>
- Québec. (2023). *Projet de loi n° 16 (2023, chap. 12) : Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*, Gazette officielle du Québec, partie 2 : Lois et règlements, 1^{re} session, 43^e législature, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2023, chap. 12, p. 3063-3108.
- Vivre en ville. (2023). *Changement de pratiques, changement de culture* [Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 16]. <https://vivrecville.org/nos-positions/memoires/memoires/2023/changement-de-pratiques-changement-de-culture.aspx>