

DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ BIEN ÉQUIPÉS : VERS UN ÉQUILIBRE ENTRE AUTONOMIE ET DÉMOCRATIE LOCALE

DERNIÈRE ÉTAPE EN VUE D'UNE POLITIQUE NATIONALE DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des Consultations particulières et auditions spéciales sur le projet de loi 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs

Février 2017



VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

MISSION

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération.

Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes.

Polyvalente, rigoureuse et engagée, l'équipe de Vivre en Ville déploie un éventail de compétences en urbanisme, mobilité, verdissement, design urbain, politiques publiques, efficacité énergétique, etc. Cette expertise diversifiée fait de l'organisation un acteur reconnu, tant pour ses activités de recherche, de formation et de sensibilisation que pour son implication dans le débat public et pour ses services de conseil et d'accompagnement.

CRÉDITS

COORDINATION

Jeanne Robin, directrice générale adjointe
Christian Savard, directeur général

RECHERCHE ET RÉDACTION

Catherine Craig-St-Louis, conseillère à la direction générale

REMERCIEMENTS

L'équipe de Vivre en Ville remercie également pour sa contribution à sa réflexion les membres de son conseil d'administration.



Sommaire

Vivre en Ville salue l'intention du gouvernement du Québec de doter les villes du Québec des moyens à la hauteur de leur rôle en tant que gouvernements de proximité.

Ce mémoire approfondit particulièrement deux aspects du projet de loi : les modifications en matière d'approbation référendaire des règlements d'urbanisme (art. 3, 27 et 39), et celles portant sur le pouvoir général de taxation et celui d'exiger des redevances réglementaires (art. 58 et 106).

D'autres aspects du projet de loi sont également relevés plus loin : autonomie dans la fixation des limites de vitesse (art. 72), taux différenciés de taxation des immeubles non résidentiels (art. 168) et modifications apportées au régime de protection du territoire et des activités agricoles (art. 185), notamment.

Le projet de loi 122 est un nouveau pas dans la redéfinition, amorcée depuis quelque temps, des relations entre Québec et les municipalités. Cette dernière étape législative (combinée à celle de Montréal, déjà annoncée) règle un certain nombre d'irritants pour les municipalités. Elle met la table pour le chantier plus fondamental à ouvrir sur la compétence, partagée entre le gouvernement et les municipalités, qu'est l'aménagement du territoire. La dernière section de ce mémoire appelle à ce travail nécessaire en vue de soutenir, à travers un aménagement du territoire rationnel et cohérent, le développement d'une société prospère, inclusive et durable.

RECOMMANDATIONS CLÉS

Dans ce mémoire, les recommandations applicables via le projet de loi 122 sont qualifiées de « Recommandations spécifiques », tandis que les travaux à entreprendre en marge de ce projet de loi sont qualifiés de « Chantiers ».

Parmi les recommandations, certaines sont par ailleurs identifiées comme clés.

Recommandation spécifique 1 - Clé

Insérer dans le préambule du projet de loi 122 le paragraphe suivant :

« **ATTENDU QUE le territoire du Québec, patrimoine commun de l'ensemble des Québécois, est sous la responsabilité conjointe du gouvernement et des instances municipales et régionales et qu'il doit faire l'objet, en concertation avec la population, d'un aménagement et d'un développement planifiés et responsables, respectueux des principes du développement durable ;** »

Recommandation spécifique 4 - Clé

Bonifier la section de l'article 3 portant sur l'obligation pour une municipalité d'adopter une politique d'information et de consultation en spécifiant certains éléments requis dans ladite politique :

- Publication d'avis publics simples et clairs ;
- Accessibilité à l'information facilitée par une diffusion par voie électronique, une distribution à la porte dans les secteurs concernés et un affichage sur le site ;



- Distinction entre les étapes d'information, de consultation et de prise de décision ;
- Neutralité des commissions chargées de mener les processus de consultation.

Recommandation spécifique 8 - Clé

Retirer du projet de loi les articles 27 et 39 et appliquer l'article 3 à l'ensemble des municipalités du Québec, incluant Montréal et Québec, afin de soumettre toutes les municipalités du Québec aux mêmes exigences en matière d'application du régime d'approbation référendaire et de consultation publique.

Recommandation spécifique 9 - Clé

Adopter les articles qui font passer les municipalités du Québec d'un régime fiscal de permission à un régime fiscal d'interdiction pour leur donner la marge de manœuvre nécessaire à l'élaboration d'une fiscalité responsable, ou écofiscalité (art. 58 et 106).

Recommandation spécifique 18 - Clé

Adopter l'article 168 du projet de loi 122 afin de permettre aux municipalités de protéger les commerces de proximité de la hausse des valeurs foncières.

Chantier E - Clé

Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.



Table des matières

VERS DES COLLECTIVITÉS VIABLES	7
Autonomie de moyens, obligation de résultats	7
Mettre le partenariat Québec-municipalités sous l'égide du développement durable	8
Vision urbanistique et démocratie locale	9
Des outils de planification au service d'une évolution urbaine cohérente et concertée	9
Un régime d'approbation référendaire qui conduit parfois au blocage de projets intéressants	9
Les programmes particuliers d'urbanisme : un régime spécial déjà exempté de l'approbation référendaire	11
Les zones de requalification : un nouvel outil pour l'expression des intentions municipales	11
Vers une participation publique renforcée pour préserver les contrepouvoirs et la démocratie locale	12
Renforcer le processus de consultation et de participation publique	12
Maintenir le processus d'approbation référendaire en dehors des zones exemptées	14
Améliorer le processus d'approbation référendaire et en soustraire certaines modifications réglementaires	15
Assurer l'équité entre les municipalités et entre les citoyens et favoriser l'acceptabilité sociale	16
Préserver les pratiques de consultation actuelles	16
Traiter avec plus d'attention les milieux soumis à plus forte pression	16
Soumettre Montréal et Québec aux mêmes exigences que les autres municipalités	17
Pouvoir général de taxation et redevances réglementaires : un pas de plus vers l'écofiscalité	18
Quatre principes pour une fiscalité responsable	18
D'avantage de moyens, davantage d'influence	18
D'un régime de permission à un régime d'interdiction	18
La reconnaissance du caractère incitatif de la fiscalité	19
Mettre à profit les nouveaux pouvoirs pour favoriser les bonnes pratiques	19
Faciliter l'application de redevances aux nouveaux développements	20
La contribution des promoteurs : lier les dépenses spécifiques à des revenus dédiés	20
Une mesure fiscale à faciliter pour généraliser son application	21
Étendre le pouvoir de redevance à d'autres mesures écofiscales	21
Garantir l'applicabilité des changements fiscaux par leur application dans l'ensemble de chaque aire urbaine	22
Prendre le leadership pour la mise en pratique de l'écofiscalité	23
Les services publics : une subvention collective au développement immobilier	23
Ouvrir la réflexion sur l'écofiscalité avec les municipalités du Québec	24
Autres mesures d'intérêt	25
Vers un aménagement rationnel du territoire	25
Autonomie dans la fixation des limites de vitesse	25
Protection du territoire agricole	26
Taux différenciés de taxation des immeubles non résidentiels	27
Logement social	28



POUR UNE VISION ET UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉES EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	29
Responsabilité et cohérence : vers un partenariat État-municipalités redéfini	29
L'État comme gardien de l'aménagement du territoire	29
Subsidiarité : quel niveau approprié d'autorité pour l'aménagement du territoire ?	30
L'État québécois : leader et arbitre	30
Adapter les exigences gouvernementales selon les municipalités	31
Intégrer la lutte contre les changements climatiques aux orientations et à la planification en aménagement du territoire	31
Vers une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme	33
Cohérence des actions de l'État et respect de la vision urbanistique locale	33
Contribution des municipalités à l'atteinte des grands objectifs nationaux	33
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	35
Liste des recommandations	35
BIBLIOGRAPHIE	41



Vers des collectivités viables

Vivre en Ville salue l'intention du gouvernement du Québec de doter les municipalités des moyens à la hauteur de leur rôle en tant que gouvernements de proximité.

Plusieurs éléments du projet de loi 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, ont attiré l'attention de Vivre en Ville. Ce mémoire approfondit particulièrement deux aspects du projet de loi : les modifications en matière d'approbation référendaire des règlements d'urbanisme (art. 3, 27 et 39), et celles portant sur le pouvoir général de taxation et celui d'exiger des redevances réglementaires (art. 58 et 106).

D'autres aspects du projet de loi sont également relevés plus loin : autonomie dans la fixation des limites de vitesse (art. 72), taux différenciés de taxation des immeubles non résidentiels (art. 168) et modifications apportées au régime de protection du territoire et des activités agricoles (art. 185), notamment.

Pour finir, Vivre en Ville rappelle également la nécessité impérieuse pour l'État québécois de se doter d'une Politique nationale de l'aménagement du territoire.

Dans ce mémoire, les recommandations applicables via le projet de loi 122 sont qualifiées de « Recommandations spécifiques », tandis que les travaux à entreprendre en marge de ce projet de loi sont qualifiés de « Chantiers ».

Autonomie de moyens, obligation de résultats

Vivre en Ville soutient un partenariat entre le gouvernement et le milieu municipal basé sur l'approche suivante : l'État joue le rôle de gardien de l'aménagement durable, pose les balises de l'aménagement du territoire et joue un rôle de leadership à travers ses orientations et programmes, tandis que les municipalités et MRC sont autonomes dans l'élaboration de leur vision, de leur planification et de leurs moyens de mise en œuvre à l'intérieur de ces balises.

Cette approche permet notamment d'éviter que les municipalités soient à la fois juge et partie dans le domaine de l'aménagement. C'est cette approche qui garantit la protection du territoire agricole, ainsi que celle des milieux naturels. C'est également à travers cette approche qu'il est possible d'impliquer les municipalités dans la lutte contre les changements climatiques, à titre d'exemple.

Puisqu'elles peuvent apporter une réponse locale à des enjeux nationaux, les municipalités et les MRC ont un rôle majeur et déterminant à jouer dans l'aménagement durable du territoire. À travers la redéfinition des relations Québec-municipalités, le gouvernement doit confier aux municipalités le devoir d'assumer leurs responsabilités et de démontrer de façon rigoureuse et transparente l'atteinte de résultats.

Le projet de loi 122 est un premier pas dans cette direction.



Mettre le partenariat Québec-municipalités sous l'égide du développement durable

Vivre en Ville est d'avis que le projet de loi 122 doit, à la manière du projet de loi 47 de 2011 (Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme), introduire le développement durable comme motif sous-tendant l'ensemble de la loi.

Recommandation spécifique 1 - Clé

Insérer dans le préambule du projet de loi 122 le paragraphe suivant :

« ATTENDU QUE le territoire du Québec, patrimoine commun de l'ensemble des Québécois, est sous la responsabilité conjointe du gouvernement et des instances municipales et régionales et qu'il doit faire l'objet, en concertation avec la population, d'un aménagement et d'un développement planifiés et responsables, respectueux des principes du développement durable ; »



Vision urbanistique et démocratie locale

L'approbation référendaire des règlements d'urbanisme joue, pour les municipalités québécoises, un rôle de contre-pouvoir. Elle constitue aussi un moyen d'implication et d'expression des citoyens qu'il importe de transformer et de bonifier, d'une manière ou d'une autre. Les modifications proposées par le projet de loi 122 au régime d'approbation référendaire modifient substantiellement cet équilibre.

Des outils de planification au service d'une évolution urbaine cohérente et concertée

Les outils de planification sont l'expression de la vision des instances municipales en matière d'aménagement et de développement de leur territoire. Cette vision, bien qu'en évolution perpétuelle, n'est révisée en profondeur que périodiquement.

Vivre en Ville est d'avis que les outils de planification devraient pouvoir évoluer, en dehors d'une révision complète, par des modifications règlementaires. En effet, bien que les outils de planification soient adoptés suite à une consultation de la population et qu'ils doivent donc être considérés avec le respect dû à un contrat moral entre les décideurs municipaux et la société civile, le zonage n'est pas intouchable. Un tissu urbain doit en effet pouvoir évoluer, et les outils de planification ne peuvent pas priver toutes les opportunités susceptibles de se présenter avant la période dévolue à leur révision.

LE ZONAGE « CONSERVATEUR », UNE MARGE DE MANŒUVRE À CONSERVER

En fixant un zonage « conservateur », une municipalité peut conserver une marge de manœuvre qui se révélera utile pour négocier un changement ultérieur avec un promoteur. Ainsi, un promoteur demandant une modification de la hauteur autorisée pourrait se voir accorder ce changement au zonage, à la condition qu'il intègre à son projet, par exemple, des unités de logement social, des mesures de végétalisation, une épicerie communautaire, etc. Considérer le zonage comme un contrat inviolable entre la Ville et ses citoyens priverait les municipalités de cette marge de manœuvre potentielle.

Il est toutefois nécessaire que le cadre législatif assure un équilibre entre, d'une part, ce besoin de souplesse et, d'autre part, la nécessité que puissent s'exprimer des contre-pouvoirs à un éventuel appétit de développement, qu'il soit public ou privé. C'est le rôle des processus de consultation publique, dont la soumission à approbation réglementaire est un des éléments les plus forts, même si imparfait.




Un régime d'approbation référendaire qui conduit parfois au blocage de projets intéressants

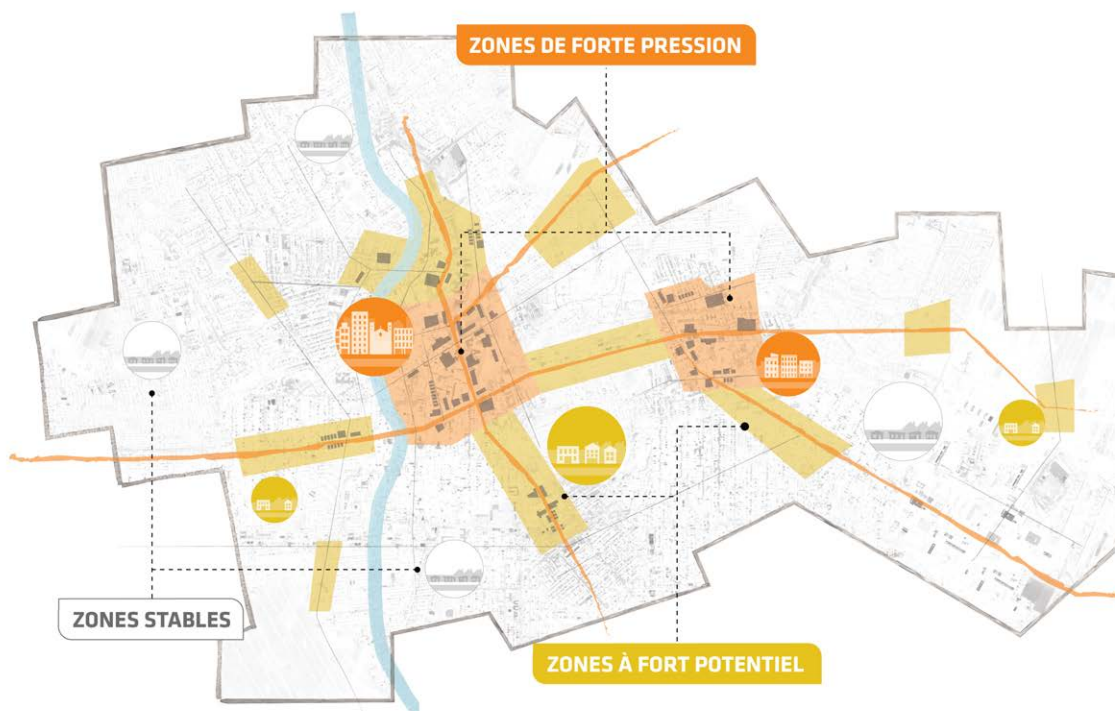
Les modalités actuelles du processus d'approbation référendaire des règlements d'urbanisme ne forment pas un cadre d'exercice optimal de prise de décision en urbanisme. Dans plusieurs cas récents, ce pouvoir de blocage, tel qu'encadré par la loi, n'a pas conduit à l'amélioration d'un projet immobilier, mais simplement à forcer son promoteur à respecter le zonage existant. Vivre en Ville est donc d'avis qu'il y a des améliorations à apporter au processus d'approbation référendaire.



La figure ci-après présente la synthèse des modifications liées au projet de loi 122, et de certaines propositions de Vivre en Ville.

FIGURE : RÉGIME D'APPROBATION RÉFÉRENDAIRE

			
OUTIL	PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME	ZONE DE REQUALIFICATION	APPROBATION RÉFÉRENDAIRE
CONTEXTE	Zone à forte pression où l'on entrevoit de nombreux projets à court et moyen termes.	Zone à fort potentiel de densification ou de requalification, où l'on souhaite diriger la croissance.	Zone stable où l'on ne prévoit pas d'évolution majeure à court ou moyen termes.
RÈGLES APPLICABLES	Règles applicables dans le cadre de la LAU actuelle.	<ul style="list-style-type: none"> - Disposition applicable dans toutes les municipalités ; - Une zone de requalification ne peut pas couvrir toute la municipalité ; - Politique de consultation et d'information dont le contenu est défini par la Loi ; - Étude d'impact préalable à la modification réglementaire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Élargissement des zones éligibles au registre référendaire à un périmètre de 250 m autour du projet ; - Certaines modifications de faible impact exemptées du processus d'approbation référendaire.



Les programmes particuliers d'urbanisme : un régime spécial déjà exempté de l'approbation référendaire

Les municipalités disposent déjà, avec les programmes particuliers d'urbanisme, d'un outil qui leur permet de modifier la réglementation sans passer par l'approbation référendaire. L'utilisation de cet outil d'urbanisme discrétionnaire est d'ailleurs très en vogue dans les municipalités du Québec, en particulier pour les secteurs où s'exerce une forte pression de développement.

LE PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME : UNE SITUATION PARTICULIÈRE

Les villes peuvent utiliser le programme particulier d'urbanisme [PPU] pour cibler un secteur particulier, par exemple là où il y a une forte pression de développement, afin de préciser davantage ce qui est attendu en matière de planification pour ce milieu. Ces précisions peuvent toucher différents aspects, comme le gabarit des constructions à venir ou la vocation prépondérante des parties de territoire visées.

Cet outil n'est pas susceptible d'approbation référendaire, ce qui permet à une ville de l'utiliser sans avoir à s'attendre à ce qu'un référendum soit demandé avant que le PPU ne puisse entrer en vigueur.

Les zones de requalification : un nouvel outil pour l'expression des intentions municipales

Avec le projet de loi 122, l'État propose aux municipalités québécoises un nouvel outil de planification. Intégrées au plan d'urbanisme, les zones de requalification permettent aux municipalités d'identifier les zones dans lesquelles elles s'attendent à recevoir des projets de développement, et où les éventuelles modifications requises au zonage pour les rendre possibles ne seront pas passibles d'approbation référendaire.

À la différence du programme particulier d'urbanisme, ce nouvel outil n'oblige pas les municipalités à se doter d'une vision urbanistique précise pour chacune de ces zones, mais simplement à les identifier sur son territoire à l'occasion de l'élaboration de son plan d'urbanisme. Les zones de requalification s'inscrivent ainsi dans une stratégie de développement urbain planifié, concerté et évolutif.

POTENTIEL EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT POUR LES ZONES DE REQUALIFICATION

Vivre en Ville salue l'annonce des zones de requalification et appuie l'intention gouvernementale de donner aux municipalités une marge de manœuvre supplémentaire. En identifiant ces zones dans le cadre même du processus de planification, une municipalité donnera un signal clair quant aux milieux à consolider sur son territoire.

Ainsi, il sera tout à fait cohérent pour une municipalité d'identifier les corridors structurants de transport collectif comme des zones de requalification, vers lesquels elle souhaite orienter la croissance via des opérations de rénovation urbaine et de densification.

Recommandation spécifique 2

Adopter l'article 3 du projet de loi 122 qui prévoit la création de zones de requalification.



Par ailleurs, afin que le pouvoir des municipalités d'identifier des zones de requalification prévu à l'article 3 soit utilisé avec les intentions que la loi semble bien lui prêter, il serait utile de spécifier au sein même de l'article 3 que l'identification des zones vise des parties du territoire et non l'ensemble de celui-ci.

Recommandation spécifique 3

Modifier le libellé de l'article 3 afin d'y lire la mention suivante : « toute partie, et non l'ensemble, de son territoire qui constitue une zone de requalification ».

Vers une participation publique renforcée pour préserver les contre-pouvoirs et la démocratie locale

La participation publique, soit l'action pour les citoyens de prendre part, en vue de l'influencer, à une décision publique ou privée pouvant avoir un impact sur la communauté, revêt une importance toute particulière au regard des décisions d'ordre urbanistique. Celles-ci ont en effet le potentiel d'affecter durablement les conditions de vie. Il s'agit souvent d'un facteur clé dans l'acceptation et l'appropriation d'un projet (Vivre en Ville, s.d.a). Vivre en Ville considère qu'il est crucial de garantir une possibilité pour les citoyens de s'exprimer, en marge des consultations sur la révision des outils de planification, sur les décisions urbanistiques.

L'avis des citoyens et de la société civile peut s'exprimer à travers de multiples formes d'interactions, s'inscrivant dans le cadre d'un processus établi (participation publique) ou non (participation sociale), ainsi que la participation à la vie politique (élections, par exemple). La participation citoyenne vise notamment à assurer une meilleure adéquation entre les besoins de la population et les décisions.

ÉLECTIONS VS DÉMOCRATIE LOCALE

Il n'est pas réaliste de penser que les élections municipales sanctionnent jusqu'aux enjeux locaux. Il est tout à fait envisageable de voter pour un maire et de se trouver pourtant en désaccord avec un projet local et ponctuel porté par son administration.

Le maintien d'une participation publique saine demeure donc essentiel, indépendamment de la tenue d'élections municipales régulières.

Le projet de loi 122 touche un des éléments importants de l'implication citoyenne dans la prise de décision en urbanisme : l'approbation référendaire des règlements d'urbanisme.

Pour Vivre en Ville, dans les zones exemptées de l'approbation référendaire, mais aussi à l'extérieur de ces zones, il est crucial de renforcer la participation publique, et son rôle de contre-pouvoir, tout en limitant l'expression dommageable du syndrome « pas dans ma cour ». Cette section vise à renforcer et à compléter les pistes d'amélioration portées par le projet de loi 122.

Renforcer le processus de consultation et de participation publique

Élus et professionnels ne peuvent se substituer à l'expérience et aux perceptions des résidents. Actuellement, les citoyens jouent principalement un rôle de réaction face à des projets ou à des dispositions réglementaires. À travers les processus de consultation actuels, les citoyens semblent en effet intervenir le plus souvent à titre d'opposants.



Dans une perspective de développement durable, le citoyen devrait être impliqué en amont des décisions, afin de contribuer à la vision du développement et au sens donné à la planification. Au-delà des procédés d'information et de consultation, le citoyen doit pouvoir participer plus activement à l'aménagement, non seulement lors de l'élaboration d'une vision, mais également à l'étape de la conception de projets, ce qui favorisera d'ailleurs l'adhésion et l'appropriation.

Le renforcement du processus de consultation et de participation publique peut prendre diverses formes, à encadrer par le gouvernement. Dans les plus petites municipalités, cela peut passer par un simple processus associé à certains types de projets. Dans les plus grandes, et en particulier dans la Ville de Québec, en raison tant de sa taille que de son statut de capitale nationale, il apparaît opportun de créer un organisme de consultation indépendant, dans l'esprit et à l'exemple de l'Office de consultation publique de Montréal.

L'Office de consultation publique de Montréal est un exemple d'organisme local de consultation, indépendant des autorités municipales, qui favorise la participation citoyenne et assure l'écoute des opinions dans le cadre de projets nécessitant des modifications réglementaires en dehors d'un processus de révision des outils de planification. Son inscription dans la Charte de la Ville est venue établir son fonctionnement. Dès 1986, Michel Yergeau, ex-vice-président du BAPE, estimait d'ailleurs qu'« [à Montréal, il n'y aurait] de résultats véritables avec la consultation que dans la mesure où on [l'aurait] inscrite dans la Charte de la Ville » (Yergeau, 1987, p.19).

ORGANISME DE CONSULTATION INDÉPENDANT ET PROCESSUS INSTITUTIONNALISÉ

L'Office de consultation publique de Montréal [OCPM] a développé, au fil des années, une expertise qui lui permet de réaliser des consultations publiques structurées et crédibles. Dans un premier temps, une information exhaustive au sujet du projet en cause est présentée et, dans un deuxième temps, les questions, commentaires et réflexions de ceux souhaitant s'exprimer sont consignés.

Les commissaires rédigent un rapport destiné à la Ville et qui contient des recommandations pour que cette dernière prenne une décision de façon éclairée. L'OCPM agit en tant que tierce partie neutre ; c'est un organisme indépendant qui est mandaté par la Ville pour réaliser certaines consultations publiques, notamment en ce qui a trait au domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Le processus rappelle un peu celui du Bureau d'audience publique en environnement.

Un droit d'initiative permettant aux citoyens de faire la demande d'une consultation a également été inséré dans la Charte des droits et responsabilités des citoyens.

Source : Gauthier et al., 2008, Paré, 2008 et OCPM (s.d.).

Il importe bien sûr de moduler les exigences en matière de processus de consultation selon la situation et les ressources de la municipalité. Lorsque le nombre et la fréquence de projets soumis à consultation ne justifie pas la création d'une entité indépendante, il demeure toutefois pertinent de recourir à des commissaires indépendants lors des processus de consultation publique. Un arbitre neutre permet de donner de la crédibilité au processus et offre à la municipalité un rapport de la situation réalisé par un œil externe.

Dans un autre ordre d'idées, lors des consultations sur les grands projets urbanistiques, l'avis des professionnels de la municipalité est souvent d'un grand intérêt. Ces avis devraient être rendus publics, comme le sont les avis des ministères et organismes lors des consultations menées par le BAPE, afin d'éclairer la prise de position des citoyens, comme ils éclairent la prise de décision des élus.



Recommandation spécifique 4 – Clé

Bonifier la section de l'article 3 portant sur l'obligation pour une municipalité d'adopter une politique d'information et de consultation en spécifiant certains éléments requis dans ladite politique :

- **Publication d'avis publics simples et clairs ;**
- **Accessibilité à l'information facilitée par une diffusion par voie électronique, une distribution à la porte dans les secteurs concernés et un affichage sur le site ;**
- **Distinction entre les étapes d'information, de consultation et de prise de décision ;**
- **Neutralité des commissions chargées de mener les processus de consultation.**

Maintenir le processus d'approbation référendaire en dehors des zones exemptées

Le processus d'approbation référendaire est une des avenues de l'expression de la volonté des citoyens sur le développement de leur milieu de vie. Dans la mesure où les municipalités auront, avec la création par le projet de loi 122 des zones de requalification, la possibilité d'exempter les zones prioritaires pour accueillir le développement, Vivre en Ville est d'avis qu'il faut maintenir ce processus ailleurs sur le territoire.

Si la mémoire médiatique retient surtout les projets qui ont avorté suite à une opposition citoyenne, l'existence même du processus favorise l'amélioration des projets en amont, via un effet incitatif masqué qu'il convient de ne pas abandonner sans contrepartie.

PROJET AMÉLIORÉ GRÂCE AU PROCESSUS RÉFÉRENDIAIRE

Dans le quartier de la Pointe-de-Sainte-Foy, un promoteur a présenté, pour un lot sur lequel une station service avait été fermée quelques années auparavant, un projet d'habitation nécessitant un changement de zonage. Ce projet prévoyait l'implantation d'un grand stationnement de surface autour du bâtiment, et impliquait l'abattage d'une rangée d'arbres matures en marge arrière.

Le changement de zonage étant soumis à approbation référendaire, le promoteur a consulté les citoyens des zones concernées, ce qui a conduit à la modification du projet pour améliorer son acceptabilité. Les gains obtenus par les citoyens suite à la consultation sont notamment les suivants :

- Remplacement du stationnement de surface par des cases de stationnements souterrains (meilleur encadrement de la rue, moins de surfaces minéralisées, moins d'îlot de chaleur, etc.) ;

- Protection d'une rangée d'arbres matures en marge arrière, assurant non seulement l'intimité des résidences voisines, mais également un service écologique.

Sans la menace référendaire, le projet aurait pu être réalisé tel que le prévoyaient les plans initiaux. C'est le processus de consultation rendu possible par l'exigence d'approbation référendaire qui a permis d'apporter des améliorations qui étaient, visiblement, possibles, en exigeant du promoteur un dialogue avec le conseil de quartier et les citoyens.

Source : Poirier, 2013 et Ville de Québec, 2014.



Il faut par ailleurs rappeler que l'approbation référendaire s'exercera, de fait, dans les secteurs dans lesquels une municipalité ne souhaite pas voir se développer de projets inattendus. Si ces derniers surviennent, il est normal que leur réalisation dépende de leur acceptation par les citoyens concernés.

Vivre en Ville est donc en accord avec le maintien par le projet de loi 122 d'un processus d'approbation référendaire à l'extérieur des zones de requalification.

Recommandation spécifique 5

Conserver, tel que le prévoit le projet de loi 122, le mécanisme d'approbation référendaire en-dehors des zones de requalification.

Améliorer le processus d'approbation référendaire et en soustraire certaines modifications réglementaires

Néanmoins, là où il reste applicable, le processus d'approbation référendaire devrait être révisé. Pour conserver les avantages du processus actuel mais éliminer ses écueils, Vivre en Ville recommande de réviser ses modalités d'application.

Les problèmes rencontrés par certains projets soumis récemment à l'approbation référendaire sont notamment liés aux biais associés aux zones et aux secteurs de zones concernés. Ainsi, il apparaît inadéquat :

- Que la taille variable des zones fasse en sorte que le seuil de requérants nécessaires pour demander un référendum est trop facile à atteindre, ou au contraire trop difficile. Les zones trop petites devraient être élargies, et les zones trop grandes, rétrécies;
- Que seuls les secteurs ou les zones ayant atteint le seuil de requête d'un référendum soient, par la suite, habilités à voter lors de ce référendum. C'est l'ensemble des zones concernées qui devraient voter lors d'un éventuel référendum, qu'elles l'aient demandé ou non – sans quoi, par définition, seuls les opposants pourront s'exprimer.

D'une manière générale, le nombre de citoyens concernés par l'approbation référendaire devrait permettre d'atteindre un juste équilibre entre l'expression des préoccupations locales (par exemple, crainte d'une augmentation de la circulation motorisée) et celles des préoccupations collectives (par exemple, besoin de commerces de proximité ou de logements sociaux).

Recommandation spécifique 6

Modifier le processus d'approbation référendaire afin d'inclure les zones situées entièrement ou en partie dans un périmètre de 250 m des limites du projet dérogeant au règlement d'urbanisme sujet à modification.

Vivre en Ville propose également que certaines dispositions ne soient pas soumises à approbation référendaire. Par exemple, lorsqu'un projet nécessite un agrandissement modeste en hauteur ou l'ajout d'un logement en cour arrière, selon l'ampleur du projet, il ne serait pas toujours nécessaire de le soumettre au processus d'approbation référendaire.



Ces exemptions au processus contribueraient à donner aux municipalités la marge de manœuvre évoquée plus tôt, sans pour autant renier le droit au référendum pour les modifications réglementaires plus substantielles.

Recommandation spécifique 7

Modifier le processus d’approbation référendaire afin que les modifications réglementaires de faible impact (par ex., densification douce, ajout d’un usage complémentaire sans nuisances, dépassement minime de la hauteur autorisée, etc.) ne soient pas assujetties au processus d’approbation référendaire.

Assurer l’équité entre les municipalités et entre les citoyens et favoriser l’acceptabilité sociale

Les dispositions du projet de loi 122 affectent de façon différenciée les villes de Montréal et Québec par rapport aux autres municipalités du Québec. En effet, dans ces deux villes, le processus d’approbation référendaire est entièrement levé pour tout acte en lien avec la LAU. Elles ne sont pas non plus concernées par les éléments de l’article 3 qui exigent l’adoption d’une politique d’information et de consultation. Le projet de loi 122 conduit de fait à exempter Montréal et Québec de l’obligation de se doter d’une politique de consultation. Bien qu’elles se soient dotées de textes à cet effet, cela relèverait alors de leur seul bon vouloir.

Préserver les pratiques de consultation actuelles

Certes, Montréal comme Québec ont déjà mis en place des processus de consultation de leurs citoyens, dont certains sont exemplaires. L’abolition complète des processus référendaires, sans proposition de remplacement ou d’enchâssement quelconque dans la loi, ni la création d’un autre processus de contre-pouvoir, est malheureusement de nature à affaiblir les pratiques inspirantes de Montréal et de Québec en la matière.

Ainsi, à Montréal, le recours à l’OCPM pourrait se voir grandement affecté par l’abolition d’un processus qui, par la simple menace de son exécution, encourage parfois les promoteurs à passer par le processus de consultation et de participation plus complet de l’OCPM. Bien que Québec ne dispose pas de l’équivalent d’un OCPM, l’existence du processus d’approbation référendaire mène parfois à des consultations préalables plus poussées de la part des promoteurs.

Traiter avec plus d’attention les milieux soumis à plus forte pression

Montréal et Québec sont parmi les secteurs du Québec soumis aux plus fortes pressions immobilières, en raison de leur grande attractivité. Il apparaît donc particulièrement pertinent d’y prévoir, en dehors des zones identifiées comme à requalifier, des mesures de contrôle à l’appétit des promoteurs.

Densément peuplés, les milieux bâtis de Montréal et de Québec connaissent des enjeux particulièrement forts en matière de voisinage et de cohabitation. C’est donc là qu’il apparaît le plus nécessaire de tenir compte de l’avis des citoyens, et de leurs assurer une expression et une écoute renforcées.



Soustraire Montréal et Québec au processus d'approbation référendaire, sans leur donner d'obligations de reddition de compte envers les citoyens en contrepartie, apparaît alors bien hasardeux.

Soumettre Montréal et Québec aux mêmes exigences que les autres municipalités

Éliminer l'approbation référendaire sans la remplacer par un autre processus de contrôle citoyen reviendrait à éliminer tout contre-pouvoir et, de fait, à laisser le champ libre, par exemple, à un promoteur qui aurait l'oreille du pouvoir municipal.

Vivre en Ville est donc d'avis que les articles du projet de loi 122 qui suppriment l'obligation pour les villes de Montréal et Québec de soumettre à l'approbation référendaire leurs règlements d'urbanisme doivent être retirés, et que le même régime doit être appliqué à toutes les municipalités du Québec en matière de processus d'approbation référendaire et de consultation publique.

Recommandation spécifique 8 – Clé

Retirer du projet de loi les articles 27 et 39 et appliquer l'article 3 à l'ensemble des municipalités du Québec, incluant Montréal et Québec, afin de soumettre toutes les municipalités du Québec aux mêmes exigences en matière d'application du régime d'approbation référendaire et de consultation publique.

LE PROJET DU PHARE À QUÉBEC

Le projet du Phare vise la construction d'une tour de 65 étages, entourée d'autres édifices de 15 à 45 étages, regroupant « bureaux, logements, condos [et] commerces de proximité ».

Pourtant, le processus de consultation à travers le PPU du Plateau centre de Sainte-Foy avait édicté pour ce secteur une hauteur maximale de 29 à 30 étages. Cette incohérence entre planification et réalisation est probante de la pertinence de prévoir des contrepouvoirs citoyens.

La perception, comme l'existence, d'un déficit de légitimité des processus de consultation publique sont importantes puisqu'elles dénotent de la confiance que les citoyens peuvent avoir ou non dans le système qui leur est proposé.

Morin (2016). Un nouveau Phare pour Québec ;

Moalla (2017). Participation publique à la Ville de Québec : un rapport mitigé de l'Institut du Nouveau Monde.



Pouvoir général de taxation et redevances réglementaires : un pas de plus vers l'écofiscalité

La révision des relations Québec-municipalités, dont le projet de loi 122 est un des éléments législatifs, passe notamment par une révision de la fiscalité municipale. L'Union des municipalités du Québec, entre autres, a appelé à « une politique fiscale et tarifaire cohérente avec les principes du développement durable » (UMQ, 2012).

Quatre principes pour une fiscalité responsable

Pour Vivre en Ville, la révision de la fiscalité municipale doit être guidée par les principes suivants :

- Assurer l'équilibre des finances publiques à long terme, tant celles des municipalités que celles des paliers supérieurs de gouvernement;
- Assurer l'équité, en rapport avec leurs choix, entre les ménages, les entreprises et les organisations;
- Internaliser les coûts du développement urbain, tant en matière d'infrastructures et de services que d'externalités environnementales, économiques et sociales;
- Favoriser l'émergence de collectivités viables, résilientes, efficaces, prospères et qui assurent le bien-être de leurs habitants.

L'octroi aux municipalités du Québec d'un pouvoir général de taxation et de celui d'exiger des redevances réglementaires (art. 58 et 106) semble s'inscrire dans cette optique de fiscalité responsable, communément appelée « écofiscalité », comme ce fut le cas pour la Ville de Québec il y a quelques semaines avec le projet de loi 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs.

Davantage de moyens, davantage d'influence

En donnant aux municipalités du Québec le pouvoir général de taxation dont disposent déjà les villes de Montréal et Québec, le gouvernement leur donne aussi la responsabilité d'user efficacement de leurs nouvelles prérogatives.

D'un régime de permission à un régime d'interdiction

Les articles 58 et 106 du projet de loi 122 font passer les municipalités d'un régime de permission (où tout ce qui n'est pas explicitement permis est interdit) à un régime d'interdiction (où tout ce qui n'est pas explicitement interdit est permis). Ce faisant, leur marge de manœuvre est considérablement augmentée. Elles pourront notamment s'en servir pour intégrer progressivement des mesures d'écofiscalité, voire remplacer en partie l'impôt foncier, qui ne tient compte ni des coûts à long terme, ni des externalités associées à l'étalement urbain (UMQ, 2012).



La reconnaissance du caractère incitatif de la fiscalité

Le projet de loi 122 spécifie que « la redevance peut aussi avoir pour but principal de favoriser, par son influence sur le comportement des personnes, l'atteinte des objectifs du régime [de réglementation relevant d'une de ses compétences] ».

Pour Vivre en Ville, ce nouveau pouvoir de taxation et de redevance favorise notamment l'application du 4^e principe de fiscalité responsable, soit celui de favoriser l'émergence de collectivités viables.

PRINCIPE 4 - FAVORISER L'ÉMERGENCE DE COLLECTIVITÉS VIABLES

L'environnement fiscal des municipalités doit devenir un véritable levier pour la création de collectivités viables. La réforme fiscale et budgétaire devra s'assurer d'encourager les meilleures pratiques, de décourager celles qui sont néfastes et de donner les moyens financiers aux municipalités pour tendre vers un aménagement durable du territoire :

- la reconstruction de la ville et de la banlieue sur elles-mêmes ;
- la protection du territoire agricole et des milieux naturels;
- l'articulation de l'urbanisation et du transport en commun ;
- la localisation stratégique et l'accessibilité des activités et des équipements;
- l'aménagement d'espaces publics de qualité;
- la création de quartiers complets, qui assurent la proximité des commerces et des services, résilients face aux changements démographiques, économiques et climatiques.

Vivre en Ville (2014). Assurer la santé financière et l'aménagement durable de nos villes

Mettre à profit les nouveaux pouvoirs pour favoriser les bonnes pratiques

Les nouveaux pouvoirs alloués aux municipalités du Québec par le projet de loi 122 leur permettront par exemple d'influencer, par des mesures fiscales :

- L'imperméabilisation des sols et le verdissement;
- L'utilisation d'espaces pour le stationnement;
- etc.

En Allemagne, la législation fédérale et les codes du bâtiment s'appuient sur les principes de compensation et de restauration des milieux naturels et de leur fonction écologique pour aborder la question de l'imperméabilisation des sols, considérée comme un problème environnemental majeur d'envergure nationale, corollaire de l'étalement urbain (Buehler, 2011). Le recours à une mesure écofiscale a produit des résultats intéressants en matière de gestion durable des eaux de pluie.



FAVORISER LA GESTION DURABLE DES EAUX DE PLUIE PAR LA FISCALITÉ EN ALLEMAGNE

Les municipalités allemandes prélèvent une taxe sur les eaux de ruissellement, taxe se rapportant à la quantité d'eau dirigée, pour chaque parcelle, vers le réseau d'égout municipal. La taxe est calculée sur la base de la surface imperméabilisée de la parcelle. Certaines municipalités offrent des crédits sur cette taxe, par exemple dans le cas de l'installation de dispositifs valorisant l'eau de pluie (récupération de l'eau à des fins domestiques, d'arrosage, etc.) ou pour l'installation de surfaces perméables pour les revêtements de sol (Assouad, 2012).

La Ville de Stuttgart, à l'instar de plusieurs villes allemandes, a instauré ce principe de taxation pour les bâtiments commerciaux. Cette taxe peut se voir diminuée jusqu'à 50 % selon certaines conditions, notamment par l'aménagement d'une toiture végétalisée. Ce système incitatif a progressivement rendu la toiture verte assez commune en Allemagne et y a ainsi considérablement limité la charge d'eau de pluie sur le réseau municipal.

Vivre en Ville (à paraître).

Recommandation spécifique 9 – Clé

Adopter les articles qui font passer les municipalités du Québec d'un régime fiscal de permission à un régime fiscal d'interdiction pour leur donner la marge de manœuvre nécessaire à l'élaboration d'une fiscalité responsable, ou écofiscalité (art. 58 et 106).

Faciliter l'application de redevances aux nouveaux développements

La construction d'un nouveau bâtiment, voire d'un nouveau quartier, est associée à de nouveaux besoins : ouverture de rues, réseau d'aqueduc et d'égout, desserte de transport collectif, équipements sportifs et de loisirs, écoles, etc. Qu'ils exigent de nouveaux équipements strictement dédiés aux nouveaux bâtiments et à leurs habitants (comme un parc de quartier) ou l'augmentation de capacité d'équipements collectifs existants (comme une usine de traitement de l'eau, un garage municipal, un échangeur autoroutier), la plupart de ces besoins sont comblés par les administrations publiques.

La contribution des promoteurs : lier les dépenses spécifiques à des revenus dédiés

S'ils étaient directement portés au budget des municipalités, le coût des services et infrastructures rendus nécessaires par les nouveaux développements serait alors assumé par l'ensemble de la population, via le budget régulier ou le service de la dette. En autorisant les municipalités, via la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, à exiger une contribution des promoteurs pour les travaux requis, le cadre fiscal évite que ce soient les résidents actuels d'une municipalité qui paient pour l'accueil de nouveaux résidents.

La contribution des promoteurs aux travaux municipaux concourt ainsi à limiter la hausse du compte de taxes de l'ensemble de la population. Elle constitue une internalisation des coûts associés directement au développement immobilier.



Une mesure fiscale à faciliter pour généraliser son application

C'est la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) qui permet aux municipalités d'assujettir la délivrance d'un permis « au paiement par le requérant d'une contribution destinée à financer tout ou partie d'une dépense liée à l'ajout, l'agrandissement ou la modification d'infrastructures ou d'équipements municipaux requis pour assurer la prestation accrue de services municipaux découlant de l'intervention visée par la demande de permis ou de certificat ».

Cette disposition a été clarifiée par la sanction, en juin 2016, du projet de loi 83 modifiant notamment la LAU. Cette disposition est cependant, pour le moment, appliquée avec parcimonie par les municipalités québécoises. La Ville de Gatineau, qui fait figure de pionnière de l'internalisation des coûts de développement, est en cours de révision de sa réglementation suite aux récentes modifications législatives.

En clarifiant le rôle des redevances, et notamment leur caractère incitatif, le projet de loi 122 peut favoriser leur mise en pratique.

Recommandation spécifique 10

Faciliter l'application de redevances aux nouveaux développements, notamment par l'octroi du pouvoir général de taxation et de redevances aux municipalités du Québec (art. 58 et 106).

Étendre le pouvoir de redevance à d'autres mesures écofiscales

Les articles 58 et 106 du projet de loi 122 excluent du pouvoir général de taxation les taxes à l'égard d'un carburant (art. 1000,1, alinéa 2, paragraphe 10), à moins qu'une autre mesure législative l'accorde (art. 1000.3).

Taxer l'utilisation de carburant est pourtant une mesure à la fois efficace et incitative. Les régions de Montréal et de la Gaspésie ont, depuis plusieurs années, implanté une telle taxe en vue de financer leurs réseaux de transport collectif. Cette application prouve, s'il en était besoin, que cette mesure est pertinente autant en milieu urbain que rural.

Vivre en Ville recommande au gouvernement de modifier la loi sur les carburants pour donner aux municipalités québécoises la possibilité d'appliquer une taxe ou une redevance à l'égard d'un carburant, comme c'est le cas pour la Gaspésie et l'AMT.

Recommandation spécifique 11

Modifier la loi sur les carburants pour donner aux municipalités la possibilité d'appliquer une taxe ou une redevance à l'égard d'un carburant, comme c'est le cas pour la Gaspésie et l'AMT.



Garantir l'applicabilité des changements fiscaux par leur application dans l'ensemble de chaque aire urbaine

Le projet de loi 122 donne aux municipalités du Québec de nouveaux pouvoirs de taxation. La marge de manœuvre de ces dernières est toutefois étroitement dépendante du contexte fiscal qui les entoure. Par exemple, une municipalité décide d'appliquer une redevance incitative sur son territoire, mais que les municipalités voisines ne l'appliquent pas, la première fera face à une concurrence certaine des deuxièmes.

Vivre en Ville prône depuis des années l'application des mesures fiscales à l'échelle de l'aire urbaine et non pas à l'intérieur de limites administratives qui ne constituent nullement des frontières infranchissables pour l'implantation des ménages et des activités.

DÉPASSER LES FRONTIÈRES ADMINISTRATIVES DANS LES POLITIQUES FISCALES

Les mesures fiscales devraient toujours être appliquées à l'échelle de l'aire urbaine et non en fonction des frontières administratives, afin d'éviter de créer un régime à deux vitesses. Une application géographique segmentée des taxes aurait trois conséquences majeures.

Tout d'abord, la croissance démographique se fait de plus en plus en périphérie des aires urbaines. Pour inverser la tendance, il est donc indispensable d'appliquer les mesures, en particulier incitatives, à ces secteurs, sous peine de relative inefficacité. Les gains possibles dans les quartiers centraux seraient, sans cela, annulés par une fuite en avant dans la périphérie.

D'autre part, l'implantation de taxes spécifiques dans les villes-centres risquerait d'avoir un effet non souhaité sur leur vitalité économique qui contribuerait à l'étalement urbain.

Enfin, l'application de taxes à visée incitative uniquement dans les villes-centres constituerait une flagrante iniquité fiscale. Il ne serait pas acceptable que les résidents d'une ville-centre paient pour les coûts du mode de développement des municipalités des couronnes, tandis que les résidents de celles-ci en seraient exemptés.

Vivre en Ville (2016). Internaliser les coûts pour un mode de développement urbain viable

Pour répondre à cette préoccupation, le gouvernement pourrait accorder un pouvoir général de taxation et d'exiger des redevances réglementaires non pas aux seules municipalités du Québec, mais plutôt à l'échelle de la communauté métropolitaine et de l'agglomération.

Recommandation spécifique 12

Favoriser l'application du nouveau régime fiscal à l'échelle de la communauté métropolitaine et de l'agglomération.

Prendre le leadership pour la mise en pratique de l'écofiscalité

En élargissant le pouvoir de taxation des municipalités du Québec, le gouvernement fait un pas vers l'écofiscalité. Toutefois, le développement urbain mis en pratique par les municipalités a aussi des effets sur les finances publiques du Québec, à l'échelle des paliers supérieurs de gouvernement, et sur les grands objectifs que s'est donnés et se donnera le Québec en matière de protection des milieux naturels, de promotion de la santé ou de lutte contre les changements climatiques, par exemple.

Les services publics : une subvention collective au développement immobilier

Outre les services fournis par les municipalités, les nouveaux développements bénéficient d'équipements dont le coût est assumé par les paliers supérieurs de gouvernement : nouvelles écoles, réseau routier supérieur, etc. Le développement de secteurs peu denses serait souvent déficitaire si promoteurs et municipalités devaient tenir compte de l'ensemble de ces coûts.

À l'inverse des services municipaux, il n'existe pas, pour les services assumés par l'État, de mécanisme d'internalisation des coûts liés au développement. C'est donc l'ensemble de la société québécoise qui supporte actuellement, à travers les impôts et autres taxes, une partie des coûts entraînés par le développement immobilier. L'État subventionne ainsi des choix de développement coûteux, au détriment d'une croissance urbaine plus économe. La fiscalité municipale ne reflète ni l'impact de l'étalement urbain sur les budgets d'immobilisation et d'exploitation des autres administrations publiques, ni la valeur collective ou écologique associée à la réaffectation des terres agricoles et des milieux naturels.

Vivre en Ville recommande donc au gouvernement du Québec d'instaurer une redevance spécifique pour tout projet qui induit une artificialisation des sols, au titre de compensation pour les dommages environnementaux encourus, pour la perte de jouissance collective de ces espaces ainsi que pour les surcoûts budgétaires des administrations publiques autres que municipales. Mesure phare d'écofiscalité, une telle redevance favorisera une utilisation plus efficiente du territoire.

Chantier A

Instaurer une redevance spécifique pour tout développement immobilier qui induit une artificialisation des sols.

Cette redevance liée à l'artificialisation des sols devrait être versée dans un fonds géré par l'État. Comme elle compense la perte d'espaces qui constituent le patrimoine naturel de tous les Québécois, il est normal que la gestion en soit confiée au gouvernement du Québec.

L'objectif de la redevance, et donc du fonds, serait d'aider les municipalités à optimiser l'utilisation du territoire déjà urbanisé, plutôt que de recourir à l'étalement urbain sur des espaces vierges. En ce sens, Vivre en Ville recommande au gouvernement de dédier les revenus de la redevance liée à l'artificialisation des sols à un Fonds « Milieux de vie écoresponsables », afin de soutenir les initiatives municipales de consolidation et de requalification des quartiers centraux et des cœurs villageois, ainsi que des friches industrielles et commerciales, et de réalisation d'écoquartiers.

Chantier B

Confier à l'État la gestion des revenus de la redevance liée à l'artificialisation des sols et les dédier à un Fonds « Milieux de vie écoresponsables ».



Ouvrir la réflexion sur l'écofiscalité avec les municipalités du Québec

Vivre en Ville appelle depuis plusieurs années à l'ouverture d'un chantier sur la fiscalité responsable dont l'objectif soit de proposer une réforme du cadre fiscal et budgétaire des municipalités québécoises, pour parvenir à «une politique fiscale et tarifaire cohérente avec les principes du développement durable» (UMQ, 2012).

En accordant aux municipalités du Québec le pouvoir général de taxation dont disposent déjà celles de Montréal et Québec, le gouvernement se donne la possibilité d'inviter ces partenaires à une réflexion commune sur l'écofiscalité.

Cette réflexion devrait viser à établir un cadre fiscal et budgétaire cohérent avec les principes d'aménagement et d'urbanisme durable, et propice au déploiement de la mobilité durable. Elle peut notamment conduire à identifier des solutions favorisant l'imputabilité quant à l'utilisation du territoire, tant dans la gestion durable des actifs municipaux que dans le mode de développement urbain.

PLAN D'ACTION 2013-2020 SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : UN APPEL À LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE

Réviser le cadre fiscal et budgétaire pour cesser de soutenir l'étalement urbain soutiendra l'atteinte de nombreuses cibles gouvernementales, notamment socioéconomiques et environnementales.

Le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (MDDEP, 2012) identifie d'ailleurs clairement la nécessité de mettre fin à l'étalement urbain, notamment au moyen d'une fiscalité favorable :

*« Vision du Québec en aménagement du territoire dans une perspective de changements climatique : En 2020 et au-delà, **grâce notamment à une législation et à une fiscalité** qui favorisent la réduction des émissions de GES, les municipalités québécoises ont mis un frein à l'étalement urbain en axant leur développement sur la densification autour des axes de transport collectif et sur l'implantation de services de proximité. »*

Source : Québec (2012). Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques.

Chantier C

Ouvrir la réflexion sur la fiscalité responsable, ou écofiscalité, avec la participation des municipalités volontaires, d'experts et de représentants de la société civile.



Autres mesures d'intérêt

Plusieurs autres éléments du projet de loi 122 ont suscité l'intérêt de Vivre en Ville. Par ailleurs, certains ajouts au projet de loi pourraient favoriser le développement de municipalités exemplaires.

Vers un aménagement rationnel du territoire

Les articles 4 et 5 prévoient, par une modification aux articles 113 et 115 de la LAU, la reconnaissance de la légitimité pour les municipalités de prévoir la répartition des activités sur leur territoire et de régir l'utilisation du sol. Un article équivalent a été adopté au sein du projet de loi 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs. Cet article 10, qui donne à la Ville de Québec ces mêmes pouvoirs, précise toutefois dans son premier alinéa que ce pouvoir doit être utilisé dans le but, notamment, de favoriser un aménagement rationnel du territoire.

Vivre en Ville a salué cette mesure du projet de loi 109 qui favorise un aménagement durable du territoire et recommande que le libellé des articles du projet de loi 122 comporte les mêmes mentions d'intention.

Recommandation spécifique 13

Modifier les articles 4 et 5 du projet de loi 122 – qui reconnaissent le pouvoir des municipalités du Québec de prévoir la répartition des activités sur leur territoire et de régir l'utilisation du sol – en y ajoutant la mention visant à ce que les mesures prévues aux articles 113 et 115 de la LAU se fassent « dans le but de favoriser l'aménagement rationnel et le développement harmonieux [du] territoire, la protection de l'environnement et un milieu bâti de qualité ».

Autonomie dans la fixation des limites de vitesse

L'article 72 exempte les municipalités du Québec du pouvoir de désaveu du ministre des Transports vis à vis de certains règlements municipaux. Cette mesure vise essentiellement la fixation de vitesses maximales et minimales des véhicules routiers.

Bien que les municipalités aient obtenu l'autorisation en 2008 de modifier les limites de vitesse sur leur territoire, sous réserve de désaveu par le ministre des Transports, l'application de cette mesure semble souffrir d'une part d'un manque de publicité – plusieurs acteurs semblant ignorer son existence – et d'autre part d'un poids administratif, les municipalités étant actuellement tenues de transmettre au ministère des Transports toute réglementation prise en ce sens.

Même si le pouvoir de désaveu du ministre des Transports ne semble pas avoir été largement employé jusqu'ici, la simplification administrative contenue dans l'article 72 est susceptible de favoriser l'implantation par les municipalités de limites de vitesse plus basses, en vue d'une amélioration de la sécurité routière et du confort des usagers vulnérables que sont les cyclistes et les piétons. Vivre en Ville est donc en faveur de cette modification législative.



Recommandation spécifique 14

Adopter l'article 72 du projet de loi 122 qui exempte les municipalités du Québec du pouvoir du désaveu du ministre des Transports en matière de fixation des limites de vitesse.

Protection du territoire agricole

Vivre en Ville se range du côté de l'Union des producteurs agricoles dans la lecture qu'elle fait de l'impact que peut avoir l'article 185 du projet de loi 122 ayant pour effet de modifier l'article 80 de la LPTAA. Plutôt que d'octroyer au Gouvernement un pouvoir général illimité aux dépens du mandat de la CPTAQ comme le propose l'article 185, il apparaît opportun de dresser une liste d'usages et d'activités « préalablement négociée entre les acteurs municipaux, agricoles et gouvernementaux » (UPA, 2017) à même l'article 26 de la LPTAA, en tant que deuxième alinéa. Ainsi, la CPTAQ se verra délestée d'un travail administratif prenant et les citoyens feront face à un système stable enchâssé dans la loi.

ÉPARPILLEMENT DES ACTIVITÉS DANS LA ZONE AGRICOLE : LA DOUBLE PEINE DES COLLECTIVITÉS RURALES

Autoriser toutes sortes d'activités à même la zone agricole constitue une double peine pour les collectivités rurales. En plus de l'atteinte potentielle aux activités agricoles – fragmentation du territoire, augmentation de la pression foncière, problèmes de voisinage –, l'éparpillement des activités ailleurs que dans les cœurs villageois augmente le risque de dévitalisation de ces derniers.

Favoriser l'éparpillement par une mesure administrative ne semble pas répondre à un objectif d'intérêt général. À l'inverse, concentrer les activités dans les noyaux déjà urbanisés, permet parallèlement de limiter les impacts sur les activités agricoles.

Vivre en Ville reprend donc intégralement les recommandations de l'UPA à ce sujet :

Recommandation spécifique 15

Retirer l'article 185 du projet de loi et ajouter plutôt, dans un deuxième alinéa à l'article 26 de la LPTAA, une liste limitée et précise des usages et des activités préalablement négociée entre les acteurs municipaux, agricoles et gouvernementaux, qui seront désormais soustraits à une autorisation préalable de la CPTAQ.

Recommandation spécifique 16

S'assurer que tous lesdits usages et activités soustraits à la compétence de la CPTAQ ne puissent introduire de nouvelles contraintes aux entreprises agricoles existantes ou futures, notamment en matière de distances séparatrices imposées pour la gestion des odeurs inhérentes aux élevages, ou à l'usage des pesticides, et que ces règles soient édictées à l'article 26 de la LPTAA.



Vivre en Ville souscrit également à la demande de l'UPA de maintenir l'article 59.4 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, dont l'article 182 du projet de loi 122 propose l'abrogation, et qui s'inscrit dans une perspective de planification d'ensemble de la fonction résidentielle en zone agricole à l'échelle d'une MRC ou d'une communauté métropolitaine.

Recommandation spécifique 17

Retirer l'article 182 du projet de loi 122.

Taux différenciés de taxation des immeubles non résidentiels

Durant les dernières années, les petits commerçants des quartiers centraux ont particulièrement souffert de la hausse des taxes foncières. Cela les affecte d'autant plus considérablement qu'étant la plupart du temps locataires, ils font les frais des hausses de taxes, sans pouvoir réaliser de gains liés à l'augmentation de valeur de l'immeuble qu'ils occupent. Qui plus est, l'augmentation des taxes foncières est plus forte dans les secteurs centraux, soit ceux que les municipalités tentent tant bien que mal de préserver du risque de dévitalisation causé notamment par la concurrence des développements commerciaux périphériques.

Le système fiscal qui s'impose actuellement au tissu commercial va du reste à l'encontre de plusieurs orientations et plans d'action gouvernementaux. L'amélioration de l'accessibilité géographique de l'offre commerciale est en effet nécessaire notamment pour des raisons de santé (lutte contre la sédentarité, accès à une saine alimentation) et de lutte contre les changements climatiques (réduction des distances parcourues et des émissions de gaz à effet de serre).

ADOPTER UNE APPROCHE FISCALE FAVORABLE AUX CENTRALITÉS

Le système fiscal est *a priori* peu favorable aux « bonnes » localisations. La plupart du temps assises sur une valeur foncière plus élevée au mètre carré, les activités aux localisations centrales ont généralement un compte de taxes élevé en comparaison de celles situées en périphérie du tissu urbanisé. [Adopter une approche fiscale favorable aux centralités permettrait] [...] de mieux tenir compte du coût de l'éparpillement des activités et notamment de mieux refléter le coût de desserte de chaque activité en services municipaux.

VIVRE EN VILLE (2013). *Bâtir au bon endroit.*

L'article 168 du projet de loi 122 modifie la Loi sur la fiscalité municipale en matière de taxe foncière afin de permettre la détermination, pour les immeubles non résidentiels, d'un taux de taxation différencié appliqué à une première tranche de valeur foncière.

Cette mesure permettra aux municipalités de résorber en partie la distorsion dans le poids des taxes foncières entre les types de commerces. Cette modification apportée à la Loi sur la fiscalité municipale encourage, de fait, la mixité et le développement de commerces de proximité.

Recommandation spécifique 18 – Clé

Adopter l'article 168 du projet de loi 122 afin de permettre aux municipalités de protéger les commerces de proximité de la hausse des valeurs foncières.



Logement social

Le projet de loi 122 ne fait pas mention du logement social, pourtant une stratégie clé du développement d'une collectivité inclusive – et une stratégie susceptible de favoriser un développement urbain durable.

L'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (Québec, 2011) prévoyait de donner aux municipalités le pouvoir d'assujettir tout permis en vue de la construction d'un ensemble domiciliaire à la conclusion d'une entente portant sur l'inclusion d'un nombre de logements abordables dans cet ensemble (art. 183). La crise du logement qui sévit actuellement dans plusieurs villes du Québec appelle à des mesures de ce type. Par ailleurs, l'article 18 du projet de loi 121, Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec, prévoit cette inclusion pour la Ville de Montréal.

Vive en Ville recommande au gouvernement de saisir l'occasion du projet de loi sur le statut de capitale nationale pour donner aux municipalités du Québec la possibilité de mieux prendre en compte les besoins en habitation et l'accessibilité au logement.

Recommandation spécifique 19

Donner aux municipalités du Québec le pouvoir d'assujettir tout permis à l'inclusion de logements abordables, en s'inspirant de l'article 18 du projet de loi 121.



Pour une vision et une responsabilité partagées en aménagement du territoire

Le projet de loi 122 poursuit l'évolution des relations entre Québec et les municipalités, en vue de soutenir, à travers un aménagement du territoire rationnel et cohérent, le développement d'une société prospère, inclusive et durable.

Malgré un préjugé favorable envers l'autonomie municipale, Vivre en Ville rappelle toute l'importance qui doit être accordée, tant à l'échelle québécoise que municipale, à l'utilisation rationnelle du territoire, ressource précieuse et limitée appartenant à tous les Québécois.

Responsabilité et cohérence : vers un partenariat État-municipalités redéfini

La redéfinition des relations entre Québec et les municipalités ouvre toute la question de l'équilibre entre intérêt collectif et intérêts locaux en matière d'aménagement du territoire et dans les domaines associés : transport, changements climatiques, énergie, territoire agricole, milieux naturels, etc.

L'État comme gardien de l'aménagement du territoire

La redéfinition des relations Québec-municipalités doit affirmer clairement le rôle de l'État dans les décisions d'aménagement. En effet, l'État québécois a une responsabilité centrale en aménagement du territoire, même une grande partie des décisions concrètes se prennent dans les municipalités.

Vivre en Ville appuie le gouvernement du Québec dans son intention de développer une approche davantage collaborative avec le milieu municipal en matière d'aménagement du territoire. Par ailleurs, le gouvernement doit aussi chercher à responsabiliser davantage le monde municipal face aux choix qui sont faits en matière d'urbanisme et d'aménagement. Vivre en Ville s'oppose en revanche fermement à un désengagement de l'État en aménagement et à l'éventualité de restreindre son rôle à celui d'accompagnateur des municipalités.

En somme, il importe de conserver l'équilibre actuel, voire de le renforcer. Le Vérificateur général du Québec abondait dans le même sens dans l'un de ses rapports : « Il appartient à l'État de mettre en place des balises pour encadrer la planification et le développement visé et, par conséquent, orienter les interventions des différents acteurs sur le territoire » (Québec. Vérificateur général, 2009).

Recommandation spécifique 1 – Clé

Insérer dans le préambule du projet de loi 122 le paragraphe suivant :

« ATTENDU QUE le territoire du Québec, patrimoine commun de l'ensemble des Québécois, est sous la responsabilité conjointe du gouvernement et des instances municipales et régionales et qu'il doit faire l'objet, en concertation avec la population, d'un aménagement et d'un développement planifiés et responsables, respectueux des principes du développement durable ; »



Subsidiarité : quel niveau approprié d'autorité pour l'aménagement du territoire ?

Si le principe de subsidiarité est reconnu dans la Loi sur le développement durable, Vivre en Ville constate que le gouvernement du Québec souhaite aussi atteindre de grands objectifs nationaux. Ces grands objectifs touchent notamment la protection des terres agricoles, la conservation et la diversité biologique, la protection des milieux humides, de même que la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le gouvernement du Québec est, dans ces domaines, le gardien de l'intérêt collectif de l'ensemble des Québécois.

Puisque les décisions locales en aménagement du territoire ont des conséquences majeures sur ces grands enjeux, mais aussi sur la santé de tous les Québécois et l'équilibre des finances publiques, c'est à l'État de définir la direction à prendre et les cibles à atteindre par les municipalités, puis d'en assurer le suivi.

Ainsi, si le principe de subsidiarité sous-tend que les pouvoirs et responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité, le niveau approprié d'autorité, lorsqu'il est question de déterminer les grands objectifs à atteindre en matière d'aménagement du territoire et d'en évaluer la réalisation, demeure celui du gouvernement du Québec.

Vivre en Ville souscrit à l'engagement gouvernemental, via l'article 1.2 du projet de loi 122, de consulter les municipalités à titre de gouvernements de proximité lors de définition des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. Dans un souci de transparence et de démocratie participative au niveau local, Vivre en Ville recommande qu'au-delà des instances municipales, la loi prévoit la participation de la société civile à cette réflexion fondamentale.

Recommandation spécifique 20

Modifier l'article 1.2 du projet de loi 122 par le remplacement du paragraphe 1° par le paragraphe suivant (les éléments en italique étant proposés comme ajouts) :

1° les objectifs et les orientations que poursuivent le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État et les organismes publics en matière d'aménagement du territoire, tels que définis dans tout document que le gouvernement adopte après consultation, par le ministre, des instances représentatives du milieu municipal et de la société civile à la suite d'un débat public transparent et ouvert, et les projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur le territoire.

L'État québécois : leader et arbitre

Il est de la responsabilité du gouvernement de faire respecter ses orientations et ses engagements à toutes les échelles de décision. En ce sens, il doit non seulement accompagner le milieu municipal, mais le guider par un encadrement approprié, en tout respect des compétences municipales. La redéfinition des relations Québec-municipalités est une opportunité de faire en sorte que les choix locaux et régionaux en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire se fondent sur le respect de l'intérêt collectif.

À titre de gardien de l'aménagement durable, l'État doit assumer un rôle de leader et d'arbitre. D'abord, un rôle de leader, pour montrer la voie par des décisions d'aménagement et d'investissement exemplaires. La cohérence des actions de l'État est primordiale, sans quoi,



non seulement les objectifs en aménagement ne peuvent être atteints, mais la légitimité du gouvernement en tant qu'arbitre se trouve amoindrie et remise en question.

Ensuite, un rôle d'arbitre, car il appartient à l'État de poser les balises pour que la planification territoriale soit conforme à ses orientations, en s'assurant que tous les acteurs assument leurs responsabilités à cet égard. Ce rôle d'arbitre permet d'établir les règles du jeu afin quelles soient les mêmes pour tous et ainsi d'éviter le nivellement par le bas. En effet, la compétition qui pourrait s'exercer entre certaines municipalités pour attirer des résidents ou des activités pourrait avoir pour impact de pénaliser les municipalités qui tentent de bien faire les choses.

Adapter les exigences gouvernementales selon les municipalités

Le gouvernement peut présenter des exigences asymétriques envers les municipalités. L'État devrait être plus exigeant face aux municipalités de plus grande taille et à celles qui connaissent une croissance significative, étant donné que les actions en aménagement de ces municipalités risquent d'avoir davantage d'impacts sur les grands enjeux : émissions de GES, protection des milieux naturels et du territoire agricole, etc.

Intégrer la lutte contre les changements climatiques aux orientations et à la planification en aménagement du territoire

Assurément l'enjeu du siècle, les changements climatiques et leurs conséquences sont au cœur des préoccupations des décideurs, notamment au niveau national, mais également, de plus en plus, à l'échelle municipale. Le Québec vise pour 2030 une réduction de 37,5% de ses émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990, et compte essentiellement pour ce faire sur les secteurs du bâtiment et du transport (Québec. MDDELCC, 2015).

L'évolution du bilan carbone dans ces deux secteurs dépend étroitement des décisions municipales, notamment en aménagement du territoire. La collaboration des municipalités est donc primordiale pour que le Québec atteigne ses cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre.

La mobilisation des municipalités dans la lutte contre les changements climatiques passe par le cadre législatif et le cadre fiscal, mais aussi par le soutien technique et financier que leur apportera le gouvernement pour soutenir l'évolution des pratiques.

Chantier D

Mobiliser les municipalités dans la lutte contre les changements climatiques : Intégrer et prioriser la préoccupation pour la lutte contre les changements climatiques dans les orientations gouvernementales en aménagement du territoire révisées.

- ***Accompagner les municipalités dans l'intégration, à leurs outils de planification, des éléments relatifs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les orientations gouvernementales en aménagement du territoire, notamment via la mise sur pied d'un programme de soutien financier.***
- ***Exiger que les municipalités se dotent d'un « plan climat » prévoyant notamment l'évaluation de l'effet de leurs outils de planification (schémas,***



plans d'urbanisme, règlements de zonage, etc.) sur le bilan carbone de la collectivité.

- *Moduler les exigences relatives au plan climat selon la taille et le taux de croissance des municipalités et MRC, en fonction de seuils à déterminer (assujettir en priorité à cette mesure les municipalités situées dans les six régions métropolitaines de recensement qui accueilleront 78% de la croissance démographique attendue d'ici 2030).*
- *Rendre disponible le programme financier Climat municipalité 2 pour le milieu municipal.*
- *Fournir aux municipalités et MRC les outils appropriés à la réalisation des évaluations et des bilans (banques de données, soutien technique, outils d'évaluation simplifiée, etc.).*

EXEMPLE DE L'ONTARIO

Le gouvernement ontarien propose de modifier quatre plans provinciaux qui régissent l'aménagement du territoire dans la région élargie du Golden Horseshoe. Les modifications proposées prévoient notamment « [d'exiger] que les municipalités de la région élargie du Golden Horseshoe incluent des politiques sur le changement climatique dans leur plan officiel et effectuent des évaluations des risques de vulnérabilité au changement climatique lorsqu'elles planifient ou remplacent leur infrastructure ».

EXEMPLE DE LA CALIFORNIE

Le Sustainable Communities and Climate Protection Act (SB 375) de Californie, adopté en 2008 par le gouverneur Arnold Schwarzenegger, vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports par une meilleure intégration de la planification des investissements en transport, de la planification territoriale et de la politique d'habitation. Il impose l'adoption par chacune des grandes régions métropolitaines d'une "Sustainable Communities Strategy" avec des cibles prédéterminées, notamment la réduction du kilométrage parcouru par véhicule.

Vers une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

Le projet de loi 122 est un nouveau pas dans la redéfinition, amorcée depuis quelque temps, des relations entre Québec et les municipalités. Cette dernière étape législative (combinée à celle de Montréal, déjà annoncée) règle un certain nombre d'irritants pour les municipalités. Elle met la table pour le chantier plus fondamental à ouvrir sur la compétence, partagée entre le gouvernement et les municipalités, qu'est l'aménagement du territoire. La dernière section de ce mémoire appelle à ce travail nécessaire en vue de soutenir, à travers un aménagement du territoire rationnel et cohérent, le développement d'une société prospère, inclusive et durable.

Compétence partagée entre les autorités municipales et les paliers supérieurs de gouvernement, l'aménagement du territoire est un champ d'action structurant et transversal. En définissant la forme des collectivités, l'aménagement du territoire et l'urbanisme déterminent en bonne partie le mode de vie de la population, l'organisation des activités économiques, etc. Ils influencent tant l'atteinte des objectifs sociétaux (protection de l'environnement, santé publique, etc.) que le coût des services à fournir à la population.

Cohérence des actions de l'État et respect de la vision urbanistique locale

Les dernières années ont été à la fois l'objet d'un renouveau dans les pratiques en aménagement du territoire et d'une poursuite de l'étalement urbain. Par ses décisions et ses actions, l'État québécois a lui-même contribué à ces deux courants, démontrant une incohérence inacceptable.

LOCALISATION DES ÉDIFICES PUBLICS ET PARAPUBLICS : LE CAS DE LA SAQ

L'annonce du déménagement de la Société des alcools du Québec (SAQ), de l'édifice patrimonial Au-Pied-du-Courant vers le parc industriel à l'entrée du tunnel Louis-Hippolyte-La Fontaine, à Montréal, démontre encore une fois le besoin de se doter de critères de prise de décisions clairs en matière de localisation des édifices publics et parapublics.

L'édifice actuel, patrimonial, est situé au cœur de l'agglomération, bien desservi en transport collectif et accessible en transport actif. L'emplacement actuel permet à l'État de montrer l'exemple en matière de choix de localisation, en soutenant à la fois la protection d'un milieu historique et patrimonial important et l'arrimage de l'usage actuel du bâtiment avec la vie urbaine qui l'entoure.

Qu'une société d'État qui offre des services au public envisage de désaffecter un édifice patrimonial au centre-ville pour se diriger vers un parc industriel le long d'une autoroute n'est pas une action à prendre à la légère.

Source : Fournier (2017) Société des alcools du Québec. Le siège social déménagera dès 2018.

Contribution des municipalités à l'atteinte des grands objectifs nationaux

Afin d'assurer la cohérence des actions sur le territoire de la part de tous les ministères et du milieu municipal, les Québécois devront rapidement se doter d'une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cette vision permettra de renforcer la collaboration entre l'État et les municipalités, et de clarifier les attentes de notre société envers les acteurs, tant publics que privés, qui influencent la qualité de nos milieux de vie.



Vivre en Ville recommande au gouvernement de réunir, dans un même texte ayant statut de Politique nationale, une vision d'ensemble assortie de principes fondamentaux en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales. Cette Politique devrait être notamment basée sur les principes suivants :

- ◆ Le territoire du Québec est le patrimoine commun de l'ensemble des Québécois;
- ◆ Ce territoire étant une ressource limitée et son altération ayant souvent un caractère irrémédiable, l'usage qui en est fait doit préserver le droit des générations futures de répondre à leurs besoins fondamentaux et de s'épanouir;
- ◆ L'aménagement du territoire est une responsabilité partagée entre le gouvernement du Québec et les instances municipales;
- ◆ Les instances municipales sont, dans le respect réciproque des compétences des divers paliers décisionnels, les gestionnaires du territoire sur lequel s'exerce leur autorité, et sont garantes d'en assurer une utilisation économe.
- ◆ À travers leurs politiques, programmes et actions en aménagement du territoire et urbanisme, le gouvernement du Québec et les instances municipales :
 - ▶ contribuent à l'atteinte des grands objectifs collectifs que s'est donnés et se donnera le Québec;
 - ▶ font primer l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers;
 - ▶ prennent en compte et reflètent la diversité des collectivités québécoises.

Chantier E - Clé

Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.

Conclusion et recommandations

Vivre en Ville remercie les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de l'avoir entendue en consultation sur le projet de loi 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, et profite de l'occasion pour rappeler l'intérêt de l'organisation à contribuer à cette importante réflexion qu'est la redéfinition des relations Québec-municipalités, dans une perspective de développement durable.

Le Québec fait face à plusieurs défis, que ce soit l'assainissement de ses finances publiques, la lutte contre les changements climatiques ou le virage vers l'économie verte. En développant une vision québécoise de l'aménagement durable du territoire, l'État aura en main un levier des plus structurants pour atteindre ces ambitieux objectifs.

Les recommandations émises dans ce mémoire visent, en attendant, à soutenir l'établissement pour les municipalités du Québec d'un statut de gouvernement de proximité axé sur l'autonomie, la responsabilité et la cohérence, en vue d'en faire des villes exemplaires et inspirantes.

Liste des recommandations

Recommandation spécifique 1 - *Clé*

Insérer dans le préambule du projet de loi 122 le paragraphe suivant :

« ATTENDU QUE le territoire du Québec, patrimoine commun de l'ensemble des Québécois, est sous la responsabilité conjointe du gouvernement et des instances municipales et régionales et qu'il doit faire l'objet, en concertation avec la population, d'un aménagement et d'un développement planifiés et responsables, respectueux des principes du développement durable ; »

Recommandation spécifique 2

Adopter l'article 3 du projet de loi 122 qui prévoit la création de zones de requalification.

Recommandation spécifique 3

Modifier le libellé de l'article 3 afin d'y lire la mention suivante : « toute partie, et non l'ensemble, de son territoire qui constitue une zone de requalification ».

Recommandation spécifique 4 - *Clé*

Bonifier la section de l'article 3 portant sur l'obligation pour une municipalité d'adopter une politique d'information et de consultation en spécifiant certains éléments requis dans ladite politique :

- Publication d'avis publics simples et clairs ;



- Accessibilité à l'information facilitée par une diffusion par voie électronique, une distribution à la porte dans les secteurs concernés et un affichage sur le site ;
- Distinction entre les étapes d'information, de consultation et de prise de décision ;
- Neutralité des commissions chargées de mener les processus de consultation.

Recommandation spécifique 5

Conserver, tel que le prévoit le projet de loi 122, le mécanisme d'approbation référendaire en-dehors des zones de requalification.

Recommandation spécifique 6

Modifier le processus d'approbation référendaire afin d'inclure les zones situées entièrement ou en partie dans un périmètre de 250 m des limites du projet dérogeant au règlement d'urbanisme sujet à modification.

Recommandation spécifique 7

Modifier le processus d'approbation référendaire afin que les modifications réglementaires de faible impact (par ex., densification douce, ajout d'un usage complémentaire sans nuisances, dépassement minime de la hauteur autorisée, etc.) ne soient pas assujetties au processus d'approbation référendaire.

Recommandation spécifique 8 – Clé

Retirer du projet de loi les articles 27 et 39 et appliquer l'article 3 à l'ensemble des municipalités du Québec, incluant Montréal et Québec, afin de soumettre toutes les municipalités du Québec aux mêmes exigences en matière d'application du régime d'approbation référendaire et de consultation publique.

Recommandation spécifique 9 – Clé

Adopter les articles qui font passer les municipalités du Québec d'un régime fiscal de permission à un régime fiscal d'interdiction pour leur donner la marge de manœuvre nécessaire à l'élaboration d'une fiscalité responsable, ou écofiscalité (art. 58 et 106).

Recommandation spécifique 10

Faciliter l'application de redevances aux nouveaux développements, notamment par l'octroi du pouvoir général de taxation et de redevances aux municipalités du Québec (art. 58 et 106).

Recommandation spécifique 11

Modifier la loi sur les carburants pour donner aux municipalités la possibilité d'appliquer une taxe ou une redevance à l'égard d'un carburant, comme c'est le cas pour la Gaspésie et l'AMT.

Recommandation spécifique 12

Favoriser l'application du nouveau régime fiscal à l'échelle de la communauté métropolitaine et de l'agglomération.

Chantier A

Instaurer une redevance spécifique pour tout développement immobilier qui induit une artificialisation des sols.

Chantier B

Confier à l'État la gestion des revenus de la redevance liée à l'artificialisation des sols et les dédier à un Fonds « Milieux de vie écoresponsables ».

Chantier C

Ouvrir la réflexion sur la fiscalité responsable, ou écofiscalité, avec la participation des municipalités volontaires, d'experts et de représentants de la société civile.

Recommandation spécifique 13

Modifier les articles 4 et 5 du projet de loi 122 – qui reconnaissent le pouvoir des municipalités du Québec de prévoir la répartition des activités sur leur territoire et de régir l'utilisation du sol – en y ajoutant la mention visant à ce que les mesures prévues aux articles 113 et 115 de la LAU se fassent « dans le but de favoriser l'aménagement rationnel et le développement harmonieux [du] territoire, la protection de l'environnement et un milieu bâti de qualité ».

Recommandation spécifique 14

Adopter l'article 72 du projet de loi 122 qui exempte les municipalités du Québec du pouvoir du désaveu du ministre des Transports en matière de fixation des limites de vitesse.

Recommandation spécifique 15

Retirer l'article 185 du projet de loi et ajouter plutôt, dans un deuxième alinéa à l'article 26 de la LPTAA, une liste limitée et précise des usages et des



activités préalablement négociée entre les acteurs municipaux, agricoles et gouvernementaux, qui seront désormais soustraits à une autorisation préalable de la CPTAQ.

Recommandation spécifique 16

S'assurer que tous lesdits usages et activités soustraits à la compétence de la CPTAQ ne puissent introduire de nouvelles contraintes aux entreprises agricoles existantes ou futures, notamment en matière de distances séparatrices imposées pour la gestion des odeurs inhérentes aux élevages, ou à l'usage des pesticides, et que ces règles soient édictées à l'article 26 de la LPTAA.

Recommandation spécifique 17

Retirer l'article 182 du projet de loi 122.

Recommandation spécifique 18 – Clé

Adopter l'article 168 du projet de loi 122 afin de permettre aux municipalités de protéger les commerces de proximité de la hausse des valeurs foncières.

Recommandation spécifique 19

Donner aux municipalités du Québec le pouvoir d'assujettir tout permis à l'inclusion de logements abordables, en s'inspirant de l'article 18 du projet de loi 121.

Recommandation spécifique 20

Modifier l'article 1.2 du projet de loi 122 par le remplacement du paragraphe 1° par le paragraphe suivant (les éléments en italique étant proposés comme ajouts) :

1° les objectifs et les orientations que poursuivent le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État et les organismes publics en matière d'aménagement du territoire, tels que définis dans tout document que le gouvernement adopte après consultation, par le ministre, des instances représentatives du milieu municipal *et de la société civile à la suite d'un débat public transparent et ouvert*, et les projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur le territoire.

Chantier D

Mobiliser les municipalités dans la lutte contre les changements climatiques : Intégrer et prioriser la préoccupation pour la lutte contre les changements climatiques dans les orientations gouvernementales en aménagement du territoire révisées.

- **Accompagner les municipalités dans l'intégration, à leurs outils de planification, des éléments relatifs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les orientations gouvernementales en aménagement du territoire, notamment via la mise sur pied d'un programme de soutien financier.**
- **Exiger que les municipalités se dotent d'un « plan climat » prévoyant notamment l'évaluation de l'effet de leurs outils de planification (schémas, plans d'urbanisme, règlements de zonage, etc.) sur le bilan carbone de la collectivité.**
- **Moduler les exigences relatives au plan climat selon la taille et le taux de croissance des municipalités et MRC, en fonction de seuils à déterminer (assujettir en priorité à cette mesure les municipalités situées dans les six régions métropolitaines de recensement qui accueilleront 78% de la croissance démographique attendue d'ici 2030).**
- **Rendre disponible le programme financier Climat municipalité 2 pour le milieu municipal.**
- **Fournir aux municipalités et MRC les outils appropriés à la réalisation des évaluations et des bilans (banques de données, soutien technique, outils d'évaluation simplifiée, etc.).**

Chantier E - Clé

Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.





Bibliographie

- Assouad, Benjamin (2012). « Étalement urbain : des collectivités européennes innovent », Fédération Inter-Environnement Wallonie des associations au service de l'environnement. [PDF] 4 p.
- Boivin, Simon (2016) « Coiteux veut repousser le débat sur l'abolition des référendums locaux. ». *Le Soleil*, 1^{er} novembre 2016. [<http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/politique/201611/01/01-5036804-coiteux-veut-repousser-le-debat-sur-labolition-des-referendums-locaux.php>] (consulté le 8 novembre 2016).
- Buehler, Ralph et collab. (2011) « How Germany Became Europe's Green Leader: A Look at Four Decades of Sustainable Policymaking », *Solutions*, vol. 2, n° 5, pp. 51-63. [<http://www.thesolutionsjournal.com/node/981>] (consulté le 23 juillet 2013).
- Fournier, Marie-Eve (2017). « Société des alcools du Québec. Le siège social déménagera dès 2018 ». La Presse. [<https://goo.gl/p2u4XF>] (consulté le 21 février 2017).
- Moalla, Taïeb (2017). « Participation publique à la Ville de Québec : un rapport mitigé de l'Institut du Nouveau Monde ». *Journal de Québec*. [<https://goo.gl/MS5aVp>] (consulté le 20 février 2017).
- Morin, Annie (2016). « Un nouveau Phare pour Québec ». La Presse. [<https://goo.gl/v6HHkE>] (consulté le 20 février 2017).
- Office de consultation publique de Montréal (s.d.). *OCPM.qc.ca*, Montréal. [<http://ocpm.qc.ca/>] (consulté le 8 novembre 2016).
- Ontario, Gouvernement de l' (2015). « CAMO Page d'accueil », *Elto.gov.on.ca*, Ontario. [<http://elto.gov.on.ca/omb/?lang=fr>] (consulté le 10 novembre 2016).
- Paré, Jean (2008). « Chapitre 7 : Le rôle de l'Office de consultation publique de Montréal », dans Gauthier, Mario, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (2008). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*. Presses de l'Université de Montréal, 354 p.
- Poirier, Chantal (2013). « Règlement modifiant le règlement de l'arrondissement de Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge sur l'urbanisme relativement aux zones 35008Ha, 35028Hb et 3521 Mc. » R.C.A 3V. Q. 139. Ville de Québec, division de la gestion du territoire, fiche synthèse. 6 p. [PDF]
- Québec. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques [MDDELCC] (2015). *Cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre du Québec pour 2030 – Document de consultation*. Québec: Gouvernement du Québec. 51 p.
- Québec. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire [MAMOT] (2010). « Programme particulier d'urbanisme », Guide La prise de décision en urbanisme – Outils de planification. Québec : Gouvernement du Québec. [<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/programme-particulier-durbanisme/>] (consulté le 14 novembre 2016).
- Vérificateur général du Québec (2009). *Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal, Tome II, chapitre 3, p. 13*



Trépanier, Marie-Odile et Martin Alain (2008). « Chapitre 8 : Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal », dans Gauthier, Mario, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (2008). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*. Presses de l'Université de Montréal, 354 p.

Union des municipalités du Québec [UMQ] (2012). *L'avenir a un lieu*. Livre blanc municipal. [PDF] 75 p.

Union des producteurs agricoles [UPA] (2017). Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre du projet de loi 122. [PDF] 18 p.

Ville de Montréal (2016). « Rapport sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique : le maire de Montréal reçoit très positivement les recommandations du comité de travail et s'engage à donner suite au rapport ». Communiqué du 22 août. [<https://goo.gl/XKyTuO>] (consulté le 17 février 2017).

Ville de Québec (2014). « Règlement modifiant le règlement de l'arrondissement de Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge sur l'urbanisme relativement à la zone 35211Mc » R.C.A. 3V.Q. 166. Ville de Québec, demande d'opinion et consultation publique, fiche synthèse. 2 p. [PDF]

Ville de Québec (2016). « Programme particulier d'urbanisme ». Planification et orientation, aménagement urbain. http://www.ville.quebec.qc.ca/planification_orientations/amenagement_urbain/ppu/index.aspx (consulté le 14 novembre 2016).

Vivre en Ville (s.d.a). « Participation citoyenne », *Collectivitesviables.org*, Vivre en Ville. [<http://collectivitesviables.org/sujets/participation-citoyenne/>]

VIVRE EN VILLE (2013). *Bâtir au bon endroit: la localisation des activités et des équipements au service des collectivités viables*. 107 p. (coll. Outiller le Québec; 4).

Vivre en Ville (2014). *Assurer la santé financière et l'aménagement durable de nos villes. Pour une réforme du cadre fiscal et budgétaire des municipalités québécoises*. [PDF] 4 p.

Vivre en Ville (2015.) *De meilleures villes pour un meilleur climat*. Coll. «L'Index», 32 p. [Vivreenville.org/changements-climatiques]

Vivre en Ville (2016). *Internaliser les coûts pour un mode de développement urbain viable*, mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations sur le projet de loi 83. [PDF] 28 p.

Vivre en Ville (à paraître). *Lutte contre les changements climatiques et mesures d'adaptation*.

Yergeau, Michel (1987). «La consultation et la participation publiques: évitons les pièges», dans *Les actes de Dessesins sur Montréal*, Montréal, GIUM, p.18-19.





VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9

■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4

■ GATINEAU

MAISON AUBRY

177, Promenade du Portage, 3^e étage
Gatineau (Québec) J8X 2K4