

LA 42^e EN BREF

Bilan des travaux
parlementaires
en commission
sectorielle



**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE**

Octobre 2022

/// BIBLIOTHÈQUE
ASSEMBLÉE NATIONALE
DU QUÉBEC

Ce document a été préparé par le Service de la recherche de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale

Recherche et rédaction

Félix Bélanger
André Grenier
Audrey Houle
Mathieu Houle-Courcelles
Xavier Mercier Méthé
Jules Racine St-Jacques
Pierre Skilling

Révision linguistique

Danielle Simard

Graphisme

Maude Lalancette

Le Service de la recherche remercie le Secrétariat des commissions ainsi que Camille Simard de la Direction des communications pour leur collaboration.

ISBN 978-2-550-95838-3

Dépôt légal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023

Service de la recherche | Bibliothèque de l'Assemblée nationale

Édifice Jean-Antoine-Panet
1020, rue des Parlementaires
5^e étage, bureau 5.01
Québec (Québec) G1A 1A3
Téléphone : 418 643-4408
Courriel : bibliotheque@assnat.qc.ca

INTRODUCTION

Le Service de la recherche de la Bibliothèque soutient les parlementaires et l'administration de l'Assemblée nationale dans leurs fonctions. Son équipe professionnelle multidisciplinaire produit des analyses rigoureuses, synthétiques et impartiales sur tout enjeu d'intérêt public.

Le 28 août 2022 prenait fin la 42^e législature du Parlement québécois. Pour relever l'empreinte laissée par les commissions parlementaires au fil des quatre dernières années, le Service de la recherche a préparé un bilan de leurs travaux. Le présent document met au jour les principaux mandats réalisés par la Commission de l'aménagement du territoire depuis la séance inaugurale de la 42^e législature, le 27 novembre 2018. Il présente aussi les principaux enjeux sociaux qui ont fait l'objet de débats dans le cadre des travaux de ses membres.

Ce bilan ne se veut pas en un inventaire exhaustif des mandats de la Commission. Plutôt, il trace à grands traits les questions qui ont animé ses travaux au cours des quatre dernières années, y compris les préoccupations citoyennes qui, sans faire nécessairement l'objet d'un mandat, ont néanmoins été portées à l'attention des membres. Ce faisant, le présent document esquisse un portrait équilibré de l'ensemble des travaux de la Commission et évoque des enjeux toujours d'actualité.

CHAMPS DE COMPÉTENCE DE LA COMMISSION

La Commission de l'aménagement du territoire (CAT) a cinq champs de compétence.

- Aménagement du territoire
- Affaires municipales
- Habitation
- Sports et loisirs
- Développement des collectivités locales et régionales

TYPES DE MANDATS

Les commissions sectorielles peuvent réaliser quatre grands types de mandats.

Mandats confiés par l'Assemblée

Procédant d'un ordre de l'Assemblée, les mandats qu'elle confie aux commissions sont prioritaires. Ce sont eux qui occupent la plupart du temps imparti aux travaux des commissions. Les commissions sectorielles sont ainsi appelées à étudier des projets de loi, tant publics que privés. Elles se penchent également sur l'étude des crédits budgétaires des organismes et des

ministères de leurs champs de compétence respectifs ou l'étude de toute autre matière soumise à leur attention par l'Assemblée.

Mandats pris à l'initiative d'une commission

Les commissions parlementaires peuvent procéder, de leur propre initiative, à l'étude de règlements ou de projets de règlement, de pétitions ou de toute autre matière d'intérêt public. Elles peuvent aussi faire l'examen des orientations, des activités et de la gestion administrative des organismes publics visés aux articles 293.1 et 294 du Règlement. Ces mandats doivent être adoptés à la majorité de chaque groupe parlementaire.

Mandats conférés par une loi

En vertu du cadre légal et réglementaire entourant l'appareil administratif québécois, les commissions sectorielles sont investies du mandat d'étudier des rapports annuels, périodiques ou particuliers, ou encore la mise en œuvre d'une loi. Dans certains cas, les commissions tiendront des auditions publiques pour respecter les dispositions prévues par la loi. De manière générale, ces mandats étant prévus par les lois, ils sont considérés comme étant en vigueur – sous réserve de dispositions contraires. Il n'est donc pas nécessaire de les adopter formellement, mais simplement d'en planifier la réalisation.

Mandats prévus au Règlement

Les commissions peuvent aussi réaliser différents mandats en vertu du Règlement de l'Assemblée nationale. Certains de ces mandats sont spécifiques à des commissions particulières. Par exemple, la Commission des finances publiques est responsable de l'étude trimestrielle de la politique budgétaire du gouvernement (art. 292), la Commission des institutions, de l'audition annuelle du Directeur général des élections et du Protecteur du citoyen (art. 294.1). D'autres mandats, en revanche, s'appliquent à toutes les commissions sectorielles. Par exemple, à la demande d'une ou d'un membre de l'opposition, une commission sectorielle peut aussi être convoquée afin d'interroger un ministre sur une question de sa compétence. Ces interpellations donnent lieu à un débat de deux heures.

TRAVAUX DE LA COMMISSION AU COURS DE LA 42^E LÉGISLATURE

Depuis l'automne 2018, la Commission de l'aménagement du territoire a été particulièrement active dans quatre de ses champs de compétence : l'aménagement du territoire, les affaires municipales, l'habitation et le développement des collectivités locales et régionales. Voici un aperçu des principaux mandats réalisés par la Commission au cours de la 42^e législature.

Aménagement du territoire

Le projet de loi n° 67, *Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions*, a été adopté le 24 mars 2021 après avoir fait l'objet de quatre jours de consultations particulières au mois d'octobre 2020.

Le projet de loi n° 67 modifie près de 25 lois, décrets et règlements touchant l'aménagement du territoire, l'habitation et les affaires municipales. De façon générale, le projet de loi modifie la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin, notamment :

- D'accorder aux municipalités régionales de comté (MRC) de nouveaux pouvoirs, dont celui d'adopter des règlements relatifs à la gestion des risques liés aux inondations et à la gestion des contraintes naturelles ou anthropiques;
- D'exiger que les lacs et les cours d'eau d'intérêt pour la pratique d'activités récréatives soient identifiés à tout schéma d'aménagement et de développement;
- D'accorder aux municipalités locales de nouveaux pouvoirs aux fins de l'aménagement d'accès publics à l'eau;
- D'exiger que les zones sujettes au phénomène d'îlot de chaleur urbain soient identifiées à tout plan d'urbanisme.

Comme le précise un article publié dans le quotidien *La Presse*, la nouvelle loi octroie également de nouveaux pouvoirs au ministre de l'Environnement en cas de désaccord entre des MRC en matière de gestion hydrique et de protection contre les inondations : « (...) c'est lui [le ministre] qui déterminera si une municipalité doit entretenir une digue, comme dans le cas litigieux de Sainte-Marthe-sur-le-Lac, ou si des propriétaires doivent être évincés à proximité. Et c'est lui qui dictera quelles sont les zones inondables¹ ».

Habitation

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le projet de loi n° 67 contient également des dispositions en matière d'habitation. Il modifie, entre autres, la *Loi sur le Tribunal administratif du logement* afin de permettre la présentation de demandes conjointes par des locataires d'une même résidence privée pour aînés dans certains cas précis. Désormais, « plusieurs locataires d'une résidence privée pour aînés (RPA) peuvent (...) s'unir pour déposer une demande conjointe en diminution de loyer lorsqu'il y a eu réduction des services offerts² ».

En plus du projet de loi n° 67, la Commission d'aménagement du territoire a procédé à l'étude de deux autres projets de loi qui ont une incidence directe en matière d'habitation.

Le premier d'entre eux, le projet de loi n° 16, *Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, a été adopté le 5 décembre 2019.

Ce projet de loi modifie notamment les obligations des syndicats de copropriétaires. Ceux-ci devront désormais tenir un carnet d'entretien de l'immeuble et obtenir une étude du fonds de prévoyance établissant les sommes nécessaires pour que ce fonds soit suffisant pour payer les réparations majeures et le remplacement des parties communes. La nouvelle loi établit que la

¹ Patrice Bergeron, « C'est le ministre de l'Environnement qui aura le dernier mot », *La Presse*, 6 octobre 2020.

² Lia Lévesque, « RPA : les aînés peuvent désormais déposer une demande conjointe en réduction de loyer », *L'actualité*, 5 avril 2021.

contribution annuelle des copropriétaires au fonds de prévoyance sera fixée sur la base de cette étude, réalisée tous les cinq ans.

D'après des experts interrogés par le journal *Le Soleil*, ce resserrement de l'encadrement des copropriétés divisées arrive à point nommé. Il devrait assurer une plus grande pérennité du parc immobilier au Québec³.

Adopté le 9 juin 2022, le projet de loi n° 37, *Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation*, introduit plusieurs modifications au *Code civil* ayant pour objectifs de mieux protéger les locataires âgés vivant dans des résidences où sont offerts des services (exemples : repas, soins de santé, etc.). Désormais, en cas de changement d'affectation de leur résidence, un recours en fixation du loyer ou en modification des conditions du bail devant le Tribunal administratif du logement est permis pour le locataire. Le locateur ne peut évincer ce locataire de son logement sans lui avoir préalablement offert, à certaines conditions, de demeurer dans celui-ci.

Le projet de loi n° 37 inclut également de nouvelles dispositions donnant aux municipalités, aux régies intermunicipales et aux sociétés de transport en commun le pouvoir d'acquérir des immeubles au moyen d'un droit de préemption. Il resserre aussi la *Loi sur les coopératives* et la *Loi sur les compagnies* afin de mieux encadrer l'aliénation d'un immeuble dont l'affectation est sociale ou communautaire et qui a été financé par des fonds publics, tels que les organismes à but non lucratif d'habitation et les coopératives d'habitation. Avant de pouvoir procéder, un organisme devra obtenir l'autorisation du ministre responsable de l'Habitation (dans le cas d'un OBNL d'habitation) ainsi que du ministre responsable de l'Économie et de l'Innovation (dans le cas d'une coopérative d'habitation).

Affaires municipales

La pandémie de COVID-19 a trouvé écho dans les travaux de la Commission au cours de 42^e législature. C'est le cas du projet de loi n° 85, *Loi visant à faciliter le déroulement de l'élection générale municipale du 7 novembre 2021 dans le contexte de la pandémie de la COVID-19*. Ce projet de loi a permis l'adoption de règles électorales exceptionnelles afin que l'élection générale du 7 novembre 2021 puisse se dérouler tout en assurant la santé des électrices, des électeurs, des candidates, des candidats et du personnel électoral.

En plus de modifier certains délais applicables au vote par anticipation ou à la période de mise en candidature, cette loi a remplacé le bureau de vote itinérant par le vote par correspondance, qui a été élargi :

- Aux électeurs normalement admissibles au bureau de vote itinérant, même s'ils sont capables de se déplacer;
- À ceux dont l'isolement est ordonné ou recommandé par les autorités de la santé publique;

³ Alexandra Perron, « Loi 16 : nouvelles obligations pour les syndicats de copropriété », *Le Soleil*, 12 décembre 2019.

- À ceux qui sont incapables de se déplacer pour des raisons de santé et à leurs proches aidants domiciliés à la même adresse;
- Ainsi qu'aux électeurs de 70 ans et plus pour les municipalités qui le décideront expressément par une résolution.

Éthique et déontologie en matière municipale

Au printemps 2020, la Commission de l'aménagement du territoire a procédé à l'étude du *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

Adoptée le 30 novembre 2010, cette loi dessine un cadre éthique et déontologique pour les personnes élues et les effectifs municipaux. Cherchant à « renforcer la confiance des citoyens envers le système municipal et à doter les municipalités d'outils de gouvernance en phase avec les attentes les plus élevées de la population en la matière⁴ », la Loi vise à assurer l'adhésion explicite des membres des conseils municipaux à un code d'éthique. Conformément à l'article 50 de la Loi, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation doit faire rapport au gouvernement sur sa mise en œuvre et sur l'opportunité de la modifier. Ce processus s'effectue tous les quatre ans. La Commission de l'aménagement du territoire a le mandat d'étudier ce rapport, dont l'objet fait partie de ses champs de compétence.

Le 2 juin 2020, la Commission a tenu une journée de consultations particulières afin d'entendre différents acteurs du monde municipal sur la mise en œuvre de la Loi. Dans leur rapport, déposé le 11 juin 2020, les membres de la Commission ont par la suite formulé quatre recommandations :

- Que le gouvernement réitère l'obligation légale des élus de suivre la formation en éthique et en déontologie prévue à l'article 15 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* et qu'un outil de surveillance et de contrôle puisse être instauré par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ou par la Commission municipale du Québec pour s'assurer que les élus suivent la formation telle que décrite par l'article 15 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*;
- Que le gouvernement prévoie une gradation des sanctions pour les élus n'ayant pas suivi la formation dans les délais prescrits par la Loi;
- Que le gouvernement permette aux municipalités d'avoir un budget spécifique, dédié à l'élaboration d'un code d'éthique avec une personne-ressource;
- Que le gouvernement tienne compte des travaux effectués par la Commission de l'aménagement du territoire et prenne en considération les présentes recommandations dans le projet de loi n° 49, *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*, présenté le 13 novembre 2019 par la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

⁴ Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Rapport de la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, p. 22.

Les recommandations du rapport de la Commission ont été intégrées en grande partie dans le projet de loi n° 49, Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives, adopté le 4 novembre 2021.

Le projet de loi n° 49 contient de nombreuses autres dispositions modifiant 23 lois et décrets. Il apporte diverses modifications à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. Celles-ci concernent notamment les motifs d'inéligibilité à un poste de membre du conseil d'une municipalité et ceux d'inhabilité applicables à un tel membre, dont celui d'avoir une conduite portant sérieusement atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction.

Développement des collectivités locales et régionales

Au cours de la 41^e législature, la Commission de l'aménagement du territoire a mené un mandat d'initiative concernant l'accès aux services financiers de proximité en région. Adopté le 15 mars 2018, ce mandat d'initiative a mené à la formulation de quatre recommandations, dont l'une visait à favoriser les partenariats entre les institutions financières et des intervenants des communautés touchées. Le but étant de maintenir les services financiers de proximité en région.

Au début de la 42^e législature, les membres de la Commission ont décidé de se saisir de nouveau de ces questions. C'est dans ce contexte que, le 9 avril 2019, en vertu de l'article 149 du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'aménagement du territoire a adopté une motion afin de poursuivre le mandat d'initiative sur l'accès aux services financiers de proximité en région. De manière plus spécifique, la Commission souhaitait analyser :

- Les moyens déployés par les institutions financières pour accroître l'offre de services financiers de proximité dans toutes les régions du Québec;
- L'établissement d'un protocole adéquat de fermeture éventuelle des points de service;
- Les autres solutions complémentaires et innovantes qui pourraient être développées afin d'accroître l'offre de services en région.

Au terme de ses travaux, la Commission a observé des changements notables dans les habitudes des consommateurs, qui tendent à privilégier les transactions financières virtuelles : « Les statistiques démontrent que tous les groupes d'âge utilisent de plus en plus les services électroniques et de moins en moins l'argent comptant. Cette diminution de la demande pour des guichets et des comptoirs de services financiers exerce une pression importante sur les institutions financières, qui doivent assumer des coûts d'opération plus importants⁵. »

D'après la Commission, il existe un lien étroit entre l'accessibilité aux services financiers de proximité en région et les efforts entrepris pour contrer la dévitalisation des territoires : « Par conséquent, la Commission sensibilise les institutions financières à favoriser une occupation dynamique du territoire du Québec⁶. »

⁵ Commission de l'aménagement du territoire, *Mandat d'initiative visant à poursuivre le mandat d'initiative sur l'accès aux services financiers de proximité en région : observations*, Assemblée nationale du Québec, octobre 2019, p. 12.

⁶ *Ibid.*

AUTRES ENJEUX SOULEVÉS À LA COMMISSION AU COURS DE LA 42^E LÉGISLATURE

D'autres enjeux de société ont été portés à l'attention de la Commission de l'aménagement du territoire. En témoignent les demandes de saisies de pétitions, les mandats soumis et les interpellations réalisées au cours de la 42^e législature.

Aménagement du territoire

À diverses occasions, la Commission de l'aménagement du territoire s'est penchée sur des enjeux locaux concernant l'aménagement du territoire. C'est notamment le cas d'une pétition sur l'acquisition des anciennes terres agricoles des Sœurs de la Charité situées à Beauport afin d'améliorer l'autonomie alimentaire du Québec⁷. Le sujet a été abordé au mois de mars 2021. Les 1027 signataires considéraient qu'un projet de production maraîchère parrainé par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) en collaboration avec des intervenants du milieu agricole pourrait y voir le jour.

Le 28 avril 2022, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, André Lamontagne, annonçait qu'une promesse d'achat avait été conclue avec la congrégation des Sœurs de la Charité en vue de l'acquisition de ces terres agricoles au montant de 28,7 millions de dollars. Le gouvernement souhaite que s'y développe un projet de parc d'innovation agricole (agroparc). Des consultations seront organisées par un comité constitué de représentants du MAPAQ, du Secrétariat à la Capitale-Nationale et de la Ville de Québec « afin de préciser les concepts directeurs du projet (...)»⁸.

Une pétition sur le contrôle des îlots de chaleur du quartier Centre-Sud de Montréal a fait l'objet d'une séance de travail en Commission au mois de juin 2022⁹. Les signataires réclament du gouvernement une politique réservant 1 % des investissements en infrastructures publiques pour des projets de verdissement, une révision de l'affectation des installations du Centre-Sud prévoyant la végétalisation de plus d'espaces. Les pétitionnaires poussent la Société immobilière du Québec à prendre ses responsabilités à cet égard. Notamment, elle devrait s'attaquer au site du quartier général de la Sûreté du Québec.

Habitation

Les membres de la Commission ont abordé à de nombreuses reprises les défis liés à l'habitation dans le cadre de leurs travaux. En plus des projets de loi évoqués dans la section précédente, plusieurs pétitions relatives à l'encadrement du marché locatif privé ont fait l'objet de demandes de saisies par les groupes parlementaires d'opposition.

Le 3 juin 2019, une pétition a été déposée en ce sens à l'Assemblée nationale. Les 10 301 signataires exigeaient du gouvernement une réforme en profondeur de la Régie du logement (devenue depuis le Tribunal administratif du logement) afin de permettre un réel

⁷ Pétition n° [2252-20210203](#).

⁸ Louis Gagné, « Québec acquiert les terres des Sœurs de la Charité pour 28,7 M\$ », *Radio-Canada*, 28 avril 2022.

⁹ Pétition n° [600-20220526](#).

contrôle des loyers, la protection plus efficace du droit au maintien dans les lieux des locataires et une plus grande accessibilité aux services dans toutes les régions du Québec¹⁰.

Déposée le 19 septembre 2019, une autre pétition réclamait pour sa part au gouvernement de modifier le *Code civil* afin d'autoriser les propriétaires immobiliers à demander aux locataires des dépôts de garantie à la signature d'un bail¹¹. Les 12 202 signataires demandaient en outre que le gouvernement se porte garant pour éviter aux locataires à faible revenu de verser un dépôt.

La question de la spéculation immobilière et celle de l'accès à la propriété ont également été abordées par une demande de saisie de mandat d'initiative au mois d'avril 2021, puis à nouveau dans une pétition déposée le 30 septembre 2021¹².

Une autre pétition, déposée au mois de juin 2022, a mis l'accent sur les besoins de logements sociaux à Laval. Les signataires demandaient au gouvernement du Québec d'intervenir afin de débloquer les projets en suspens à la Société d'habitation du Québec, insistant sur les difficultés rencontrées par les locataires de leur ville¹³.

Cette problématique a refait surface lors d'interpellations. À la demande de membres des groupes d'opposition, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation a été interrogée à deux reprises par les membres de la Commission sur les problèmes d'accès au logement.

POUR ALLER PLUS LOIN

Assemblée nationale du Québec

- [Commission de l'aménagement du territoire;](#)
- [Consulter une pétition présentée à l'Assemblée nationale;](#)
- [Encyclopédie du parlementarisme québécois;](#)
- [Projets de loi présentés à l'Assemblée nationale;](#)
- Rapports statistiques sur les travaux des commissions parlementaires pour les années financières [2018-2019](#), [2019-2020](#), [2020-2021](#) et [2021-2022](#);
- [Règlement et autres règles de procédure.](#)

Gouvernement du Québec

- [Dossiers soumis au Conseil des ministres](#)

¹⁰ Pétitions n° [645-20190603](#) et [646-20190603](#).

¹¹ Pétition n° [870-20190919](#).

¹² Pétition n° [2881-20210930](#).

¹³ Pétition n° [632-20220602](#).



assnat.qc.ca