



Québec, le 29 avril 2009

Monsieur Pierre Fortin
Président de la Commission d'enquête
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
575, rue Saint-Amable, 2e étage, bureau 2.10
Québec (Québec) G1R 6A6

Monsieur,

Votre lettre du 9 avril dernier adressé au sous-ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire nous a été remise pour analyse et réponse.

Dans le cadre d'une enquête publique portant sur le *projet minier aurifère Canadian Malartic*, vous souhaitez obtenir réponse à la question suivante : Quels sont les moyens légaux qu'une municipalité peut exercer si elle souhaite exiger d'un promoteur une garantie qui couvrirait l'ensemble des coûts des travaux à compléter? En l'occurrence, cela vise l'installation de nouvelles infrastructures urbaines dans un nouveau quartier voué à recevoir les résidents relocalisés de la portion de la ville où sera exploité un nouveau gisement d'or. Ces travaux seraient effectués par le promoteur et rétrocédés à la Ville de Malartic.

La réponse à votre question se retrouve à certains pouvoirs que l'on retrouve à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q. c. A-19.1).

Les articles 145.21 à 145.30 permettent à une municipalité d'assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement à l'obligation de conclure une entente entre le requérant et la municipalité portant sur la réalisation de travaux municipaux relatifs aux infrastructures et sur le partage des coûts relatifs à ces travaux. Une telle entente découle du règlement que la municipalité peut adopter à ce sujet en vertu de l'article 145.22 et doit prévoir les garanties financières exigées du requérant du permis municipal, selon le paragraphe 8° de l'article 145.23.

Pour leur part, les articles 145.9 à 145.14 concernent les plans d'aménagement d'ensemble à l'égard des demandes de modification des règlements d'urbanisme. L'article 145.13 permet alors à une municipalité d'exiger du propriétaire concerné la fourniture des garanties financières appropriées.

Vous trouverez ci-joints les documents d'information présentés sur le site internet du ministère concernant ces deux pouvoirs.

Espérant le tout à votre satisfaction, veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



ANDRÉ LANGLOIS

Avocat

Affaires municipales,
Régions et Occupation
du territoire

Québec 

Accueil / Aménagement et gestion du territoire / Urbanisme / Guide La prise de décision en urbanisme /
Financement et maîtrise foncière / Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux

Aménagement et gestion du territoire

Le règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux

- Utilité
- Caractéristiques
- Références
- Sites d'intérêt

Les ententes relatives à des travaux municipaux permettent aux municipalités de réaliser et de financer des travaux se rapportant aux infrastructures et aux équipements municipaux ou de les faire réaliser ou financer par un promoteur.

Utilité

En 1994, une modification apportée à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme a permis aux municipalités d'exiger la conclusion d'une entente relative aux travaux municipaux comme condition préalable à la délivrance d'un permis ou d'un certificat.

Lorsque c'est la municipalité qui réalise les travaux, l'entente peut prévoir soit la prise en charge par le promoteur des infrastructures et des équipements municipaux desservant son projet, soit la participation financière du promoteur.

De plus en plus, les municipalités demandent aux promoteurs d'assurer, en totalité ou en partie, la réalisation et le partage des coûts des travaux réalisés par la municipalité. Certaines d'entre elles exigent que les promoteurs réalisent ces travaux eux-mêmes et qu'ensuite ils leur cèdent les infrastructures.

Les promoteurs et les municipalités trouvent avantageux le recours à cette approche. Lorsque les travaux sont entièrement financés par le promoteur, la municipalité évite le recours au règlement d'emprunt. De plus, les modalités de cette participation peuvent être arrêtées avant la délivrance des permis, ce qui élimine les problèmes de paiement des emprunts inhérents à la non-réalisation totale ou partielle du projet. Par ailleurs, elle permet aux promoteurs de devancer la réalisation de projets, de connaître à l'avance ce qui sera exigé d'eux et, enfin, de s'assurer qu'ils seront tous traités sur un pied d'égalité.

Les travaux dont il est question ici se rapportent uniquement aux infrastructures et aux équipements municipaux devant desservir des immeubles. Généralement, les travaux municipaux sont ceux destinés à devenir la propriété de la municipalité puisque c'est elle qui en aura la charge et qui, par la suite, en assumera l'entretien. Ainsi, comme l'article 116 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme permet à une municipalité d'exiger que le terrain sur lequel doit être érigée la construction projetée soit adjacent à une rue publique, une municipalité a tout intérêt à ce que les travaux soient réalisés conformément à ses exigences.

Bien que ces travaux soient généralement effectués « sur le site » du projet qui fait l'objet d'une demande de permis ou d'autorisation (p. ex. réseaux d'aqueduc et d'égouts, rues et trottoirs, éclairage), rien n'empêche que la participation financière

d'un promoteur puisse être exigée. Cela peut se produire dans le cas d'un projet dont la desserte nécessite des immobilisations « hors site » tel que la construction d'une conduite maîtresse d'aqueduc ou d'égouts qui desservira le projet ou l'élargissement d'une voie de circulation située à proximité de ce dernier.

De plus, lorsque les travaux peuvent desservir d'autres propriétés situées à proximité, la municipalité peut souhaiter faire payer une partie des coûts par d'autres propriétaires qui bénéficieront de la présence des équipements et des infrastructures. La municipalité peut aussi souhaiter augmenter la capacité des infrastructures et des équipements grâce à leur « surdimensionnement » aux frais du promoteur ou de la municipalité.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme permet aux municipalités de faire payer aux propriétaires concernés la quote-part relative aux coûts des travaux déjà réalisés, et ce, habituellement lorsqu'ils font une demande de permis de lotissement ou de construction.

Caractéristiques

Dans ce domaine, les pouvoirs habilitants se trouvent aux articles 145.21 à 145.30 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Règlement général

Une municipalité qui désire assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation à la conclusion d'une entente doit d'abord adopter un règlement définissant les modalités de participation des promoteurs.

Ce règlement doit indiquer :

- les zones concernées;
- les catégories de constructions, de terrains ou de travaux assujettis;
- les catégories d'infrastructures et d'équipements visées à l'entente;
- les modalités déterminant la part des coûts assumée par le promoteur ainsi que la quote-part endossée par les autres propriétaires bénéficiaires. Il faut toutefois noter que le libellé employé par la loi n'autorise pas la municipalité à prévoir des règles différentes pour chacune des zones visées par le règlement.

Consultation publique

Le règlement est soumis à une consultation publique et doit être approuvé, selon le cas, par la MRC ou la communauté métropolitaine. Il est sujet à l'examen de conformité à l'égard du plan d'urbanisme, et ce, dans une perspective de concordance.

Contenu de l'entente

Dès que le règlement entre en vigueur, la municipalité peut conclure des ententes avec les promoteurs. Cette entente doit porter sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux. Les dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoient également le contenu minimal de l'entente, à savoir :

1. la désignation des parties;
2. la description des travaux et la désignation de la partie responsable de la totalité ou d'une partie de leur réalisation;
3. la date à laquelle les travaux doivent être complétés, le cas échéant, par le titulaire du permis ou du certificat;
4. la détermination des coûts relatifs aux travaux qui sont à la charge du titulaire

du permis ou du certificat;

5. la pénalité recouvrable du titulaire du permis ou du certificat en cas de retard dans l'exécution des travaux qui lui incombent;
6. les modalités de paiement, le cas échéant, par le titulaire du permis ou du certificat, des coûts relatifs aux travaux et l'intérêt payable sur un versement exigible;
7. les modalités de remise, s'il y a lieu, par la municipalité au titulaire du permis ou du certificat de la quote-part des coûts relatifs aux travaux payable par un bénéficiaire des travaux. Les modalités de remise de la quote-part doivent prévoir une date limite à laquelle la municipalité doit rembourser, le cas échéant, au titulaire du permis ou du certificat, une quote-part non payée;
8. les garanties financières exigées du titulaire du permis ou du certificat.

Lorsque l'entente prévoit le paiement de quotes-parts par d'autres propriétaires bénéficiaires des travaux, l'entente doit identifier les immeubles assujettis dans un document en annexe. Cette annexe pourra être modifiée par l'adoption d'une résolution permettant de la mettre à jour.

Si la municipalité choisit de remettre ces quotes-parts au promoteur signataire de l'entente, elle doit prévoir les modalités de la remise, incluant une date limite à laquelle elle doit rembourser au promoteur toute quote-part non payée à l'égard des bénéficiaires éventuels n'ayant pas fait une demande de permis ou de certificat. Il faut toutefois noter que cette date limite n'a cours qu'entre le promoteur et la municipalité et que l'atteinte de cette échéance ne soustrait en rien les bénéficiaires identifiés à l'annexe de leur obligation de rembourser leur quote-part.

Les travaux peuvent être exécutés par les promoteurs sans que la municipalité ne soit obligée de les décréter par règlement. Ce n'est que dans l'éventualité d'un financement par la municipalité de sa part des coûts que les règles prévues dans la Loi sur les travaux municipaux s'appliquent (p. ex. financement par règlement d'emprunt). De plus, aucune autorisation n'est requise du ministre des Affaires municipales et des Régions à l'égard de l'engagement de crédits contenu dans le cadre d'une entente conclue entre la municipalité et un promoteur. Enfin, le recours aux soumissions publiques n'est pas requis lorsque le promoteur exécute lui-même les travaux ou les confie à des sous-traitants.

Tout règlement et toute résolution adoptés ainsi que toute entente conclue par une municipalité avant l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, le 17 juin 1994, ne peuvent être invalidés en raison d'un défaut de compétence de la municipalité à adopter tel acte ou à conclure telle entente, sauf dans le cas de causes pendantes devant les tribunaux. Néanmoins, toute nouvelle entente aurait avantage à s'effectuer selon les modalités prescrites par la loi telle que modifiée.

Rappelons toutefois que les municipalités qui souhaitent réaliser elles-mêmes les travaux municipaux avec une participation financière des promoteurs peuvent toujours le faire sans avoir recours à ces nouveaux pouvoirs. Par contre, la conclusion d'ententes relatives à la réalisation de travaux municipaux par les promoteurs et à la participation d'autres propriétaires bénéficiaires aux coûts de réalisation est obligatoire. De même, l'adoption d'un règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux est requise lorsque la municipalité :

exige, la conclusion d'une entente avec le promoteur à titre de condition préalable à l'émission d'un permis de lotissement ou de construction, ou encore d'un certificat d'autorisation ou d'occupation;

confie au promoteur le soin de réaliser les travaux;

fait payer une quote-part aux bénéficiaires autres que le promoteur lors de la délivrance de permis ou de certificats exigés par les règlements d'urbanisme ou à un autre moment précis.

Enfin, les municipalités peuvent également exiger des garanties financières des promoteurs en vertu des pouvoirs confiés dans les lois municipales. Toutefois, rappelons que le régime des garanties financières prévu aux articles 470 de la Loi sur les cités et villes et 948 du Code municipal s'applique seulement lorsque la municipalité décrète elle-même les travaux et pourvoit à leur financement.

Références

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LRQ., c.A-19.1), articles 145.21 à 145.30.

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *Les ententes relatives à des travaux municipaux*, octobre 1994.

« Les ententes avec les promoteurs concernant les travaux municipaux », *Municipalité*, juin-juillet 1995, p. 18-2.

Loi sur les cités et villes (LRQ, c. C-19), article 470.

Code municipal du Québec (LRQ, c. C-27.1), article 948.

Loi sur les travaux municipaux, (L.R.Q., c. T-14), article 1.

Sites d'intérêt

Gatineau

Montréal

Victoriaville

Dernière mise à jour : 25-04-2008

Québec 

© Gouvernement du Québec, 2005
Politique de confidentialité

Aménagement et gestion du territoire

Le Règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble

- Utilité
- Caractéristiques
- Références

L'inventaire des zones devant faire l'objet d'une planification détaillée par les propriétaires, dans le Règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble (PAE), permet à la municipalité d'assurer un développement cohérent et durable de ces parties du territoire, et ce, avant toute modification des règlements d'urbanisme.

Utilité

Dans certaines parties du territoire, il peut être difficile de déterminer à l'avance l'emplacement exact des utilisations possibles du sol et les dispositions réglementaires connexes.

Si la municipalité entreprend elle-même une planification détaillée des secteurs non construits ou sujets à un nouveau lotissement, elle peut être obligée de prévoir, dans son plan et ses règlements, le type de développement souhaité par les propriétaires ainsi que les conditions du marché prévues dans un avenir plus ou moins proche.

Si, au contraire, elle ne fait que réagir aux demandes de modification du plan et des règlements sans une réflexion préalable, le développement de son territoire risque de se faire à la pièce.

Par opposition à ces approches, celle des plans d'aménagement d'ensemble (PAE) offre un contrôle à la fois souple et plus complet de l'aménagement de ces parties du territoire. Effectivement, dans des zones délimitées à l'avance, elle permet à la municipalité de définir de façon générale la nature et les caractéristiques souhaitées pour leur développement. La planification détaillée et la modification des règlements d'urbanisme ne viendront qu'au moment où les propriétaires du territoire concerné souhaiteront mettre en valeur leurs propriétés. Ces derniers devraient alors préparer et faire approuver un PAE pour le territoire concerné.

Afin d'obtenir cette approbation, le PAE doit respecter certains objectifs que la municipalité aura énoncés auparavant sous forme de critères d'évaluation. Ces critères peuvent, entre autres, tenir compte des caractéristiques particulières du site ainsi que des préoccupations relatives à la qualité des constructions et de l'aménagement des terrains.

Cette approche plus souple d'évaluation des projets à partir de critères plutôt que de normes favorise la recherche de solutions novatrices dans un échange ouvert entre la municipalité et les promoteurs. Comme condition d'approbation du PAE, la municipalité peut exiger que le promoteur prenne à sa charge le coût des infrastructures, réalise le plan dans un délai fixé et fournisse des garanties financières. Ces aspects de la réalisation peuvent faire l'objet d'une entente permettant de fixer, au moment de l'approbation, l'ensemble des conditions de réalisation.

Par exemple, un PAE peut s'avérer utile dans les cas suivants :

- les nouveaux quartiers résidentiels à développer en périphérie;
- les milieux bâtis voués à un changement de fonctions (p. ex., les zones industrielles vétustes, les grandes propriétés des communautés religieuses);
- les projets de villégiature ou de loisirs où la protection du milieu naturel

requiert des mesures particulières (p. ex., les flancs de montagne).

Caractéristiques

Dans ce domaine, les pouvoirs habilitants se trouvent aux articles 145.9 à 145.14 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

L'approche PAE repose sur un pouvoir discrétionnaire d'approbation des projets par le conseil municipal, à la suite des avis du comité consultatif d'urbanisme, et par opposition à la vérification de la conformité d'une demande de permis avec les normes des règlements de zonage, de lotissement et de construction. Tout comme le recours à une procédure systématique d'évaluation, l'inclusion dans le Règlement sur les PAE de critères d'évaluation adéquats et appropriés aux zones de PAE est donc très importante.

Conditions préalables

Pour qu'une municipalité puisse exiger la préparation d'un PAE, deux conditions doivent être remplies :

la constitution d'un comité consultatif d'urbanisme (CCU) qui doit fournir un avis sur chaque plan d'aménagement d'ensemble;

l'adoption d'un règlement général sur les PAE.

Règlement général

Outre l'indication de la zone pour laquelle une modification des règlements d'urbanisme est assujettie à la production d'un PAE, le Règlement sur les PAE doit :

spécifier, pour cette zone, les usages et les densités d'occupation du sol applicables à un PAE (afin d'informer les personnes intéressées par la vocation ultérieure de la zone);

établir la procédure relative à une demande de modification des règlements d'urbanisme lorsque la présentation d'un plan d'aménagement d'ensemble est requise (étapes, identification du fonctionnaire à qui le PAE doit être transmis, possibilité de soumettre un avant-projet, mécanisme supplémentaire de consultation);

prescrire les éléments qu'un PAE doit représenter (affectations du sol, densités, réseau routier, etc.) et les documents qui doivent l'accompagner (plans et élévations des bâtiments, description des plantations à réaliser, etc.);

déterminer les critères suivant lesquels est faite l'évaluation d'un PAE (exprimant les attentes de la municipalité concernant la nature et les caractéristiques souhaitées du développement). Ceux-ci doivent comprendre tous les aspects que la municipalité considère comme importants (infrastructures routières, modification du terrain, drainage, stationnement et accès, perspectives visuelles, implantation, forme et architecture des bâtiments, aménagement paysager et espaces libres, etc.). Ils peuvent être exprimés sous forme d'objectifs à atteindre (p. ex. les espaces verts devraient être intégrés à un réseau de voies piétonnières) ou d'objectifs quantitatifs (p. ex., au moins 40 % de la superficie boisée devrait être conservée).

Le règlement doit donc prévoir, pour chaque zone de PAE, la vocation préconisée par la municipalité pour ces zones, la répartition des usages, l'emplacement des équipements et des infrastructures et des autres éléments structurants. Ce volet planification est comparable au contenu d'un programme particulier d'urbanisme ou du plan d'urbanisme.

Le Règlement sur les PAE devrait s'appuyer sur une vision claire et articulée du territoire auquel il s'applique. En réalité, l'utilisation de cette technique discrétionnaire

nécessite au préalable une réflexion sur la vocation future des secteurs concernés afin de pouvoir définir des objectifs d'aménagement et de critères d'évaluation qui permettront d'encadrer les projets et qui faciliteront leur évaluation.

Un PAE peut également régir l'implantation et l'architecture des constructions ainsi que l'aménagement des terrains. Lorsqu'une municipalité souhaite aborder ces aspects au moment de la modification des règlements d'urbanisme, l'évaluation de ces aspects qualitatifs peut faire partie de l'évaluation des PAE grâce à l'inclusion, dans le règlement sur les PAE, de critères portant sur ces éléments. Cette approche peut être indiquée pour les projets dont l'échéancier de réalisation est relativement court.

Par ailleurs, une municipalité peut choisir de régir les aspects qualitatifs au moyen de la technique des plans d'implantation et d'intégration architecturale en complément de l'approbation d'un PAE. Dans ce cas, le PAE se limitera aux grands éléments structurants d'un projet.

Les aires d'aménagement pouvant faire l'objet d'un PAE peuvent également être délimitées dans le plan d'urbanisme.

Consultation publique

Le Règlement sur les PAE doit faire l'objet d'une consultation publique. Il entre en vigueur à la suite de son examen et de son approbation par la MRC. Il est également sujet à l'examen de conformité relativement au plan d'urbanisme, et ce, dans une perspective de concordance.

Approbation d'un PAE

Une fois le règlement en vigueur, la municipalité peut recevoir les PAE à l'appui de demandes de modifications aux règlements d'urbanisme.

On peut distinguer quatre grandes étapes dans la préparation et l'approbation des PAE :

- la préparation d'un PAE pour l'ensemble de la zone visée par le règlement. Il est souhaitable que ce plan soit préparé conjointement par l'ensemble des propriétaires, mais un seul d'entre eux pourra réaliser un PAE pour toute la zone;

- l'avis du CCU;

- l'approbation par le conseil (avec ou sans conditions) par résolution. Une copie de cette résolution doit être transmise à la personne qui a présenté le plan;

- l'adoption par le conseil du règlement ayant pour objet de modifier les règlements d'urbanisme pour y inclure le PAE, incluant la consultation et l'approbation du règlement par les citoyens.

Le conseil d'une municipalité peut exiger, comme condition d'approbation d'un PAE, que les propriétaires des immeubles situés dans la zone visée par le plan :

- prennent à leur charge le coût de certains éléments du plan, notamment des infrastructures et des équipements;

- réalisent le plan dans le délai qu'il accorde;

- fournissent les garanties financières indiquées qui visent à assurer aux municipalités une certaine garantie d'exécution et la présence de moyens concrets permettant de poursuivre le développement du PAE ou de se faire indemniser en cas de non-respect des conditions d'approbation.

Afin de rendre le PAE opérationnel, la municipalité doit modifier sa réglementation de manière à l'y inclure. Il devient ainsi opposable à tous les propriétaires de la zone et s'applique lors de l'émission éventuelle des permis et des certificats.

Un règlement intégrant le PAE à la réglementation d'urbanisme est assujéti à la procédure de consultation et d'approbation par les personnes habilitées à voter. En attendant l'intégration d'un éventuel PAE, les règlements en vigueur continuent à s'appliquer dans la zone jusqu'à la modification des règlements d'urbanisme et tout projet conforme à ces règlements peut faire l'objet d'un permis.

Références

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LRQ., c.A-19.1), articles 84, paragraphe 7 et 145.9 à 145.14.

SAINT-AMOUR, Jean-Pierre, *Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec*. Les Éditions Yvon Blais, 2006.

CARON, Alain et Pierre BLAIS. 2008, *Les outils d'urbanisme municipaux au service du développement durable*, MAMR, mai, 40 p.

BOUCHER, Isabelle. 2007, *Une pratique d'urbanisme durable : la gestion écologique des eaux de pluie*, MAMR, avril, 8 p.

BOUCHER, Isabelle. 2006, *La sécurité et l'aménagement : l'impact du 11 septembre 2001*, MAMR, décembre, 6 p.

Ministère des Affaires municipales, *Les Plans d'aménagement d'ensemble*, collection « Aménagement et urbanisme », 1988.