

En vertu de la loi, le Manitoba est tenu de procéder à l'examen détaillé des modifications récemment apportées à la Loi sur l'aménagement du territoire et à la Charte de la ville de Winnipeg (anciens projets de loi 37 et 34). Le Manitoba a retenu les services de Braid Solutions Inc. pour mener un examen indépendant des modifications législatives, comprenant notamment un processus complet de consultation des parties prenantes.

Il a été mené de mars à octobre 2024 auprès de quelque 250 participants représentant plus de 95 municipalités, de parties prenantes responsables de l'aménagement et du public. Des consultations approfondies ont été menées avec la Ville de Winnipeg, la Commission municipale du Manitoba, le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba et d'autres ministères pertinents.

L'équipe d'examen a suivi une méthodologie structurée comprenant des entrevues structurées, l'analyse des données relatives au rendement en matière de réglementation des municipalités, l'examen des fonctions d'appel de la Commission municipale, les commentaires du public par l'intermédiaire de Participation MB et les observations officielles des organismes intervenants.

Ce document constitue le rapport Ce que nous avons entendu. Un rapport final comprenant des recommandations a été remis au gouvernement. Le Manitoba est tenu de déposer le rapport à l'Assemblée législative avant le 29 octobre 2025.

Les annexes suivantes seront fournies au même moment que le rapport final :

- A. Rapport de la phase I de l'examen législatif de la législation sur l'aménagement du territoire
- B. Méthodologie de l'examen législatif
- C. Guides de mise en œuvre des projets de loi 19, 34 et 37
- D. Guide d'entrevue structurée
- E. Analyse des données sur le rendement en matière de réglementation
- F. Synthèse des demandes de clarification reçues des participants avec des références aux lois, paragraphes et alinéas
- G. Structures et autorités d'appel en matière d'aménagement dans d'autres territoires de compétence
- H. Observations officielles reçues par l'équipe d'examen



Examen législatif de la législation sur l'aménagement du territoire

Ce que nous avons entendu

Préparé pour :

Relations avec les municipalités et le Nord Manitoba

28 octobre 2024

Sommaire

Conformément aux exigences législatives, un examen indépendant de la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement du territoire et la Charte de la ville de Winnipeg (ancien projet de loi 37), de la Loi modifiant la Charte de la ville de Winnipeg et la Loi sur l'aménagement du territoire (ancien projet de loi 34) et des dispositions d'appel connexes de la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement du territoire (efficacité accrue) (ancien projet de loi 19) a été effectué afin d'évaluer l'impact et l'efficacité de ces mesures.

Cet examen visait à recueillir les commentaires d'un large éventail de parties prenantes, à analyser le rendement en matière de législation et à formuler des recommandations en vue de son amélioration.

Il a été mené de mars à octobre 2024 auprès de quelque 250 participants représentant plus de 95 municipalités, de parties prenantes responsables de l'aménagement et du public. Des consultations approfondies ont été menées avec la Ville de Winnipeg, la Commission municipale du Manitoba, le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba et d'autres ministères pertinents. L'équipe d'examen a suivi une méthodologie structurée comprenant des entrevues structurées, l'analyse des données relatives au rendement en matière de réglementation des municipalités, l'examen des fonctions d'appel de la Commission municipale, les commentaires du public par l'intermédiaire de Participation MB et les observations officielles des organismes intervenants.

Ce que nous avons entendu

L'examen a révélé que si de nombreux objectifs de la législation sont valables, la mise en œuvre n'a pas répondu aux attentes. Les parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations concernant la complexité de la législation, le manque de soutien adéquat à la mise en œuvre et les conséquences imprévues qui ont, dans certains cas, exacerbé des problèmes qui existaient avant l'introduction de la législation.

Dans la mesure du possible, les points de vue qualitatifs et la perspective des participants à l'examen ont été mis en relation avec une analyse de l'impact de la législation sur les processus décisionnels en matière d'aménagement.

Les résultats de la consultation ont été regroupés dans les neuf domaines thématiques clés suivants :

- Cohérence, clarté et certitude de la législation
- Ressources et soutien pour la mise en œuvre
- Processus d'approbation des demandes de planification et d'aménagement
- Équilibre entre l'intérêt de la province, les atouts stratégiques, le développement économique et l'intérêt de la collectivité dans le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire et de planification
- Constitution et gouvernance du conseil régional d'aménagement du territoire
- Rôle, importance et adoption du plan régional
- Rôle de la Commission municipale en tant qu'organisme d'appel pour les décisions en matière de planification et d'aménagement
- Efficacité des processus décisionnels de la Commission municipale en matière de planification et d'aménagement
- Équilibre entre les droits des propriétaires fonciers et l'intérêt de la collectivité dans le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire et de planification

Table des matières

Résumé.....	i
1. Introduction	1
1.1. Objectifs de cet examen	1
1.2. À propos de la législation visée par l'examen	2
1.3. Concepts clés d'aménagement applicables au présent examen.....	6
1.4. Facteurs environnementaux ayant une incidence sur le présent examen.....	9
1.5. Organisation du présent document	11
2. Thèmes : « Ce que nous avons entendu »	12
2.1. Cohérence, clarté et certitude de la législation	13
2.2. Ressources et soutien pour la mise en œuvre	17
2.3. Processus d'approbation des demandes de planification et d'aménagement.....	21
2.3.1. Échéanciers	24
2.3.2. Exhaustivité des demandes	34
2.3.3. Examen des demandes	35
2.3.4. Motifs de la décision	37
2.3.5. Ententes de mise en valeur	39
2.3.6. Législation non promulguée : Aménagements importants	41
2.4. Équilibre entre l'intérêt de la province, les atouts stratégiques, le développement économique et l'intérêt de la collectivité dans le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire et de planification	42
2.5. Constitution et gouvernance du conseil régional d'aménagement du territoire	45
2.6. Rôle, adoption et importance du plan régional	50
2.7. Rôle de la Commission municipale en tant qu'organisme d'appel pour les décisions en matière de planification et d'aménagement	53
2.8. Efficacité des procédures de la Commission municipale en matière de décisions de planification et d'aménagement	56
2.9. Équilibre entre les droits des propriétaires fonciers et l'intérêt de la collectivité dans le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire et de planification	61
2.10. Commentaires sur le processus d'examen	63
2.10.1 Approche globale, méthodologie et processus	64
2.10.2 Analyse des données et sondage sur le rendement en matière de réglementation	66

Annexes

- A. Rapport de la phase I de l'examen législatif de la législation sur l'aménagement du territoire
- B. Méthodologie de l'examen législatif
 - 1.1. Consultation des parties prenantes de la phase II
 - 1.1.1 Participants
 - 1.1.2 Entrevue structurée
 - 1.1.3 Résumé des définitions des réponses
 - 1.2. Analyse des données sur le rendement en matière de réglementation des municipalités
 - 1.2.1 Aménagement préliminaire et conception
 - 1.2.2 Participation au sondage
 - 1.3. Analyse des données de la Commission municipale
 - 1.4. Commentaires du public par l'intermédiaire de Participation MB
 - 1.5. Demande d'observations officielles
 - 1.6. Examen des documents de référence et des observations des participants
- C. Guides de mise en œuvre des projets de loi 19, 34 et 37
- D. Guide d'entrevue structurée
- E. Analyse des données sur rendement en matière de réglementation
- F. Synthèse des demandes de clarification reçues des participants avec des références aux lois, paragraphes et alinéas
- G. Structures et autorités d'appel en matière d'aménagement dans d'autres territoires de compétence
- H. Observations officielles reçues par l'équipe d'examen

1. Introduction

Le gouvernement manitobain est tenu par la loi d'entreprendre un examen législatif complet de la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement du territoire et la Charte de la ville de Winnipeg (ancien projet de loi 37) et de la Loi modifiant la Charte de la ville de Winnipeg et la Loi sur l'aménagement du territoire (ancien projet de loi 34) dans les trois ans suivant leur entrée en vigueur (29 octobre 2024). Ces textes législatifs prévoient que les observations du public doivent être incluses dans le processus d'examen législatif. Dans l'année qui suit l'examen, le ministre doit déposer un rapport à ce sujet devant l'Assemblée législative.

L'objectif de ce rapport est de présenter les conclusions du processus d'examen législatif mené par Braid Solutions Inc. (« équipe d'examen »).

Mené de mars à octobre 2024, le projet a bénéficié de la participation de plus de 250 personnes représentant plus de 95 municipalités, des organismes responsables de l'aménagement et du public. Il a également donné lieu à d'importantes consultations avec la Ville de Winnipeg, la Commission municipale du Manitoba, la Direction de l'aménagement communautaire du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba et d'autres ministères manitobains jouant un rôle dans les processus d'approbation des demandes de planification et d'aménagement.

1.1. Objectifs du présent examen

Voici les objectifs officiels de cet examen :

- Recueillir les commentaires d'un large éventail de parties prenantes et du public sur le rendement en matière de législation
- Évaluer de manière indépendante ces commentaires qualitatifs à l'aide d'une série de méthodes et de processus d'analyse quantitative
- Formuler des recommandations pour éclairer les futurs changements politiques, opérationnels et législatifs à l'intention du ministre des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba et du gouvernement manitobain

Tout au long de l'examen, l'équipe d'examen a travaillé indépendamment du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba, mais elle a été soutenue par un chef de projet et un comité directeur chargés d'aider à la coordination de toutes les activités d'examen.

Elle s'est concentrée sur les questions suivantes :

- Les modifications apportées aux lois et règlements connexes ont-elles donné les résultats escomptés?
- Qu'est-ce qui fonctionne bien et qu'est-ce qui ne fonctionne pas?
- Quel a été le rendement réel des processus de planification et d'aménagement depuis l'entrée en vigueur de la législation?
- Comment peut-on améliorer le rendement en matière de législation? Doit-on en revoir la conception?
- La législation a-t-elle trouvé un juste équilibre entre le rôle des gouvernements locaux dans la supervision de l'aménagement du territoire au niveau local et celui du gouvernement du Manitoba dans l'établissement de politiques et la définition des attentes en matière de rendement ou de processus pour les municipalités?

L'examen n'a pas porté sur l'évaluation du processus de définition et d'établissement de la législation. De même, la portée de l'examen n'inclut pas l'évaluation des décisions prises par les parties prenantes ou les organismes à la suite de l'adoption de la législation. L'équipe d'examen a plutôt adopté une approche visant à comprendre les questions, les préoccupations et les situations dans une perspective d'avenir.

L'examen s'est déroulé en trois phases :

- **La phase I** a consisté en un processus structuré afin de finaliser le plan de consultation de l'examen et d'évaluer les données disponibles qui pourraient soutenir l'analyse des processus de planification et d'aménagement avec les parties prenantes. À l'issue de cette phase, l'équipe d'examen a publié un rapport de recommandations destinées à orienter le processus d'examen officiel. Le rapport complet de la phase I figure à l'annexe A.
- **La phase II** a consisté en l'exécution du processus de consultation et d'analyse de l'examen. Outre un rapport complet sur les résultats de l'examen (« Ce que nous avons entendu »), ce document fournit des détails sur la méthodologie globale de l'examen, y compris l'approche visant à définir et à mettre en œuvre un processus de consultation complet avec les parties prenantes concernées et le public. La méthodologie complète de l'examen législatif est incluse dans l'**annexe B**.

La législation spécifique faisant l'objet de l'examen est décrite dans la section suivante.

1.2. Législation visée par l'examen

Voici les principaux textes législatifs inclus dans cet examen législatif :

- La Loi modifiant la Loi sur l'aménagement du territoire et la Charte de la ville de Winnipeg (ancien projet de loi 37), dont la plupart des dispositions entreront en vigueur le 29 octobre 2021. Une disposition clé liée à des aménagements importants de cette législation n'a toujours pas été promulguée.
- La Loi modifiant la Charte de la ville de Winnipeg et la Loi sur l'aménagement du territoire (ancien projet de loi 34) a été promulguée le 1^{er} juin 2022 avec des modifications apportées à l'aménagement entrant en vigueur le 1^{er} septembre 2023.
- Les dispositions d'appel de la Loi modifiant la Loi sur l'aménagement du territoire (efficacité accrue) (ancien projet de loi 19), qui a reçu la sanction royale le 4 juin 2018 avec les paragraphes 18, 20 et 25, ont été promulguées dans des phases ultérieures.

Cette loi a été élaborée en réponse à un rapport du Secrétariat du Conseil du Trésor de juin 2019 intitulé *Planning, Zoning and Permitting in Manitoba*. Vous pouvez consulter ce document ici : www.gov.mb.ca/asset_library/en/proactive/planning_zoning_permitting_recommendations_2019.pdf.

Voici les principaux objectifs de cette loi tels que décrits dans le communiqué de presse « Le Manitoba améliorera l'efficacité et la transparence en matière d'aménagement du territoire » du 2 novembre 2020 :

- Simplifier les processus de planification et d'approbation afin de garantir des décisions rapides et transparentes sur les possibilités d'investissement du secteur privé
- Compléter l'autorité existante des municipalités manitobaines quant à l'adoption, à l'application et à l'exécution de leurs propres plans de mise en valeur, des règlements de zonage et d'autres règlements relatifs à l'aménagement et à la mise en valeur du territoire dans leur municipalité
- Créer une autorité d'aménagement régional dans la région métropolitaine de Winnipeg
- Créer de nouveaux droits d'appel pour un large éventail de décisions locales en matière d'aménagement, notamment en élargissant les appels publics auprès de la Commission municipale pour les demandes de zonage dans la ville de Winnipeg
- Fixer des échéanciers pour que les municipalités traitent les demandes d'aménagement dans toute la province

À la suite des commentaires des parties prenantes, le même communiqué indique qu'une version antérieure de la législation proposée a été mise à jour aux fins suivantes :

- Fournir aux résidents le droit d'interjeter appel des décisions relatives aux règlements de zonage dans la ville de Winnipeg, permettant ainsi d'uniformiser le processus pour de tels appels à l'échelle de la province
- Veiller à ce que les demandes d'aménagement du territoire ne puissent être différées en attendant la préparation ou la modification d'un plan secondaire
- Procéder à la consultation des municipalités participantes potentielles avant d'établir de futures régions d'aménagement du territoire

Cette annonce fait suite aux travaux d'un groupe consultatif ministériel de parties prenantes des municipalités et de l'industrie, lequel a été appuyé par le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba. Les participants au groupe consultatif ont aimé l'obligation d'inclure un processus d'examen législatif dans la législation, ce qui a mené à un mécanisme officiel d'évaluation des résultats d'un grand nombre des nouvelles dispositions. Ils ont noté, tout au long de l'examen, qu'il s'agissait d'un ajout clé qui a amélioré le soutien des parties prenantes à de nombreux changements introduits par ces projets de loi.

En plus des séances des groupes de travail, le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba a organisé 76 séances de consultation avec les parties prenantes entre août 2019 et mai 2022. Les parties prenantes qui ont participé à ces séances comprenaient l'Association des municipalités du Manitoba (l'AMM), l'Urban Development Institute (UDI), la Ville de Winnipeg, de nombreuses municipalités du Manitoba, la Commission municipale du Manitoba, Manitoba Hydro et des associations professionnelles.

Ensemble, ces changements législatifs globaux ont entraîné de nombreuses mises à jour de la Loi sur l'aménagement du territoire, c. P80 de la C.P.L.M., et de la Charte de la ville de Winnipeg, L.M. 2022, c. 39.

Le site Web du Manitoba et celui de la Ville de Winnipeg contiennent des renseignements à jour sur ces changements et sur les procédures connexes :

- Ville de Winnipeg : <https://web2.gov.mb.ca/bills/42-3/b037f.php>
- Gouvernement du Manitoba : https://www.manitoba.ca/mr/land_use_dev/about_planning.fr.html

Les guides de mise en œuvre du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba soutenant cette législation sont inclus dans l'**annexe C**. Ils ont servi de référence dans tous les processus de consultation des parties prenantes.

Ces documents, ainsi que les lois pertinentes, doivent être consultés pour obtenir des directives spécifiques sur la langue et l'interprétation.

Ces changements concernent huit domaines généraux pour :

- Établir de nouvelles normes de service relatives aux demandes et aux appels qui visent à accroître la cohérence et la transparence, et à fixer des échéanciers clairs concernant les processus des demandes courantes et d'appel;
 - Fixer des échéanciers pour les points de décisions clés concernant les demandes et les appels
 - Accroître la cohérence au chapitre des échéanciers de traitement d'une demande ou d'examen d'un appel au profit des promoteurs, des planificateurs et du gouvernement
 - S'harmoniser avec les autres provinces canadiennes en ce qui a trait aux normes de service de planification et d'aménagement du territoire

- Des modifications ont été apportées afin d'imposer aux municipalités de renvoyer automatiquement un règlement de zonage proposé ou une modification proposée à un règlement de zonage à la Commission municipale lorsqu'une municipalité reçoit des oppositions officielles formulées par au moins 25 personnes admissibles à voter dans la municipalité. Ces modifications :
 - Font en sorte que les modifications au zonage pour lesquelles une forte opposition publique existe fassent l'objet d'une audience devant une commission indépendante
 - Créent une façon cohérente d'entamer le processus de renvoi d'un règlement de zonage à la suite d'une opposition publique
- S'appliquent aux usages conditionnels qui visent les exploitations de bétail à grande échelle ou les carrières d'agrégat pour les motifs suivants :
 - Conférer aux demandeurs le droit d'interjeter appel d'une décision de rejeter une demande ou d'une décision d'imposer des conditions à des exploitations de bétail à grande échelle
 - Conférer aux demandeurs le droit d'interjeter appel d'une décision de rejeter une demande ou d'une décision d'imposer des conditions à une carrière d'agrégat
- Des modifications ont été apportées afin d'exiger que les autorités d'aménagement dévoilent les motifs derrière leur rejet des demandes d'aménagement. Ces modifications ont été apportées afin d'accroître la transparence au profit des demandeurs et du public.
- Des modifications qui répondent aux objectifs suivants ont été apportées à ses processus d'appel et de renvoi en matière d'aménagement, y compris le temps requis pour tenir des audiences et prendre des décisions qui :
 - Exigent que la Commission municipale tienne une audience dans les échéances définies par la législation après réception d'une demande complète
 - Exigent que la Commission municipale prenne une décision dans les échéances définies par la législation à l'issue d'une audience
 - Permettent à la Commission municipale du Manitoba d'affecter des coûts si elle juge que des délais non nécessaires ont été provoqués par une municipalité ou un district d'aménagement du territoire

À leur tour, ces modifications législatives dépendent des processus en place de la Commission municipale concernant l'établissement de la date d'une audience ou d'un renvoi, la tenue d'une audience, l'envoi d'un avis aux parties prenantes, l'élaboration d'une décision et la délivrance d'une ordonnance ou d'un rapport de renvoi.

- Les droits d'appel ont été élargis dans le cadre de certaines demandes d'aménagement du territoire dans la ville de Winnipeg, et dans d'autres municipalités ou districts d'aménagement du territoire. Ces modifications ont été apportées en vue de créer de nouvelles façons d'interjeter appel de décisions relatives à certaines demandes de planification et d'aménagement, et d'accroître la cohérence du traitement des appels. Les modifications importantes comprennent les suivantes :
 - Augmentation du nombre et des types de demandes d'aménagement pouvant faire l'objet d'un appel de la part d'un demandeur dans des municipalités en dehors de la ville de Winnipeg, notamment une décision relative à une entente de mise en valeur ou à un permis de mise en valeur, une décision rendue par un conseil ou une commission d'aménagement du territoire relativement à une entente de mise en valeur et plus
 - Établissement de nouveaux droits d'appel pour plusieurs types de demande d'aménagement dans la ville de Winnipeg

- Établissement d'échéanciers maximaux visant certains types de demande d'aménagement pour offrir aux demandeurs la possibilité d'interjeter appel d'une absence de décision après un certain temps
- Établissement d'un processus permettant de créer des régions d'aménagement du territoire à l'échelle de la province, y compris à la demande de municipalités ou du ministre. La région d'aménagement du territoire de la capitale a aussi été établie pour créer une approche d'aménagement régional cohérente en ce qui concerne l'usage des biens-fonds dans la région d'aménagement du territoire de la capitale, conformément aux autres provinces et territoires canadiens. Ces modifications incluaient :
 - L'élaboration de mécanismes pour permettre la mise sur pied du conseil de la région d'aménagement du territoire en tant que société constituée en vertu d'une loi, la nomination du président et des membres du conseil, les exigences en matière de tenue des dossiers et de consignation, les questions relatives à la prise de décisions et au quorum, et la contribution financière des municipalités membres.
 - L'exigence que les 18 municipalités deviennent membre de la région d'aménagement du territoire de la capitale.
 - L'autorisation, pour le ministre, de modifier les limites d'une région d'aménagement du territoire afin d'ajouter ou de supprimer des municipalités par voie de règlement.
- Des modifications ont fait en sorte que toutes les régions d'aménagement du territoire, y compris la région d'aménagement du territoire de la capitale, doivent élaborer un plan régional, mener des initiatives d'aménagement régional et favoriser une infrastructure et des services régionaux rentables. Le processus d'adoption des plans de mise en valeur doit comprendre au moins deux audiences publiques, à l'issue desquelles le conseil de la région d'aménagement du territoire peut décider de procéder à la deuxième lecture du plan ou d'adopter une résolution d'abandon de l'étude du règlement. Le ministre peut approuver le plan, le rejeter ou renvoyer l'ensemble ou une partie du plan à la Commission municipale. Les municipalités membres doivent assurer la cohérence de leurs plans de mise en valeur au plan régional, dans les trois ans qui suivent l'adoption du plan régional.

Pendant la rédaction, il fallait harmoniser cette loi avec d'autres lois qui définissent le rôle et les fonctions des municipalités et de la Commission municipale du Manitoba. La recommandation de l'équipe d'examen d'inclure dans la portée les lois interdépendantes ou conséquentes suivantes a été acceptée par le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba :

- La Loi sur l'aménagement du territoire, c. P80 de la C.P.L.M.
- La Charte de la ville de Winnipeg, L.M. 2002, c. 39
- La Loi sur les municipalités, c. M225 de la C.P.L.M.
- La Loi sur la Commission municipale, c. M240 de la C.P.L.M., avec un accent sur le rôle et la fonction de la Commission municipale dans les processus décisionnels en matière de planification et d'aménagement

Cette législation est étayée par plusieurs règlements qui fournissent des orientations supplémentaires et des directives de mise en œuvre. Voici les règlements pris en compte tout au long de l'examen par l'équipe d'examen :

- Règlement sur la région d'aménagement du territoire de la capitale, R.M. 161/2022 en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire c. P80 de la C.P.L.M.
- Règlement sur la circonscription spéciale d'aménagement de la zone intermodale, R.M. 48/206 en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire c. P80 de la C.P.L.M.

- Règlement sur les règlements administratifs d'aménagement dans le Nord du Manitoba, R.M. 45/2002, en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire c. P80 de la C.P.L.M.
- Règlement modifiant le Règlement sur les districts d'aménagement du territoire, R.M. 25/2015 en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire c. P80 de la C.P.L.M.
- Règlement sur l'aménagement du territoire, R.M. 81/2011 en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire c. P80 de la C.P.L.M.
- Règlement sur les circonscriptions spéciales d'aménagement du territoire, R.M. 49/2016 en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire c. P80 de la C.P.L.M.
- Règlement sur le lotissement des biens-fonds, R.M. 137/2006 en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire c. P80 de la C.P.L.M.
- Comité d'examen technique 119/2011 en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire c. P80 de la C.P.L.M.
- Règlement sur les codes de conduite des conseillers, R.M. 98/2020 en vertu de la Loi sur les municipalités, C.P.L.M. M225
- Règlement sur la désignation des autorités locales, R.M. 121/97 en vertu de la Loi sur les municipalités, C.P.L.M. M225
- Règlement sur les districts urbains locaux, R.M. 174/99 en vertu de la Loi sur les municipalités, C.P.L.M. M225
- Règlement sur le statut et les limites des municipalités, R.M. 567/88R en vertu de la Loi sur les municipalités, C.P.L.M. M225
- Règlement sur le tarif de droits de la Commission municipale, R.M. 189/89 en vertu de la Loi sur la Commission municipale c. M240 de la C.P.L.M.
- Règlement 66/2021 sur la zone tampon de l'aéroport en vertu de la Charte de la ville de Winnipeg, L.M. 2002, c. 39
- Règlement 102/92 sur les limites de la Ville de Winnipeg en vertu de la Charte de la ville de Winnipeg, L.M. 2002, c. 39
- Règlement 154/92 sur les districts et les quartiers de la Ville de Winnipeg en vertu de la Charte de la ville de Winnipeg, L.M. 2002, c. 39
- Règlement sur les formalités s'appliquant aux règlements de zonage de la ville de Winnipeg, R.M. 65/2003 en vertu de la Charte de la ville de Winnipeg, L.M. 2002, c. 39

1.3. Concepts clés d'aménagement applicables au présent examen

Le processus décisionnel en matière de planification et d'aménagement est complexe et comprend de nombreux pouvoirs et fonctions connexes soutenus par de nombreux organismes différents.

Les lecteurs de cet examen législatif qui ne sont pas familiers avec les processus sous-jacents peuvent lire le guide de la Loi sur l'aménagement du territoire du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba à l'adresse suivante :

https://www.gov.mb.ca/mr/land_use_dev/pubs/the_planning_handbook-fr.pdf

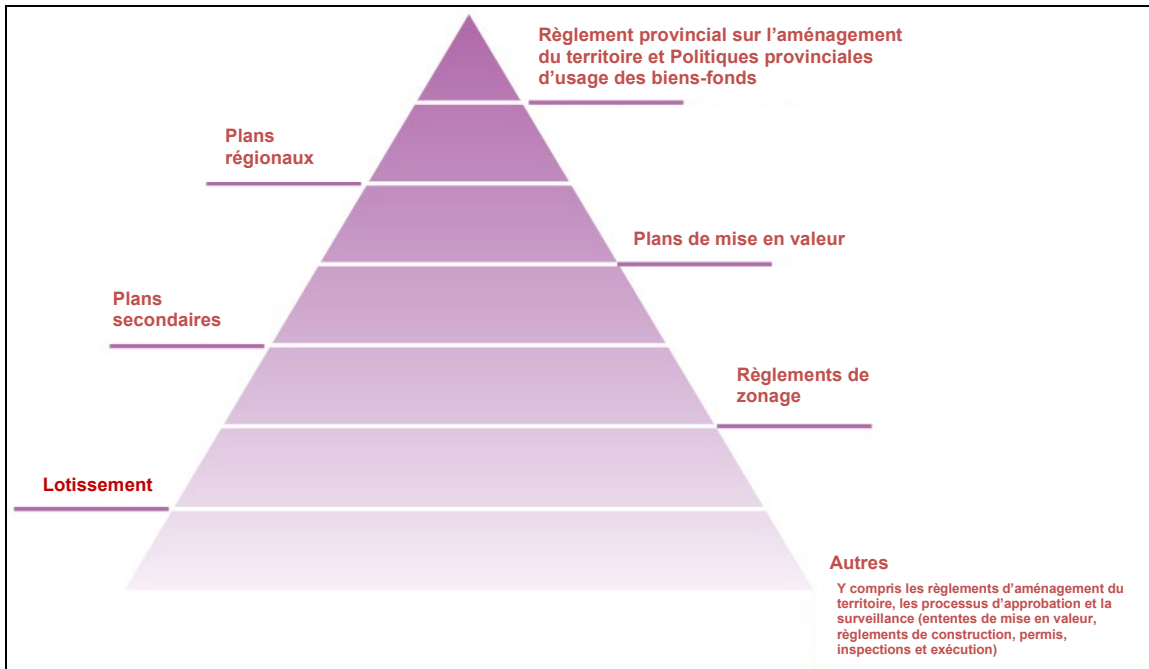
Bien que les procédures suivies par chaque municipalité varient, ce document fournit une bonne vue d'ensemble de tous les processus d'aménagement du territoire en dehors de la ville de Winnipeg, y compris les dispositions introduites par la législation faisant l'objet de cet examen.

Pour la Ville de Winnipeg, le service Urbanisme, biens et aménagement dispose d'une bonne ressource à l'adresse suivante :

<https://legacy.winnipeg.ca/ppd/Zoning/DevelopmentApplications.stm>

Voici les cinq concepts de base les plus importants pour cet examen :

Figure 1 : Hiérarchie du contrôle de l'aménagement du territoire et de la mise en valeur



Source : Guide de la Loi sur l'aménagement du territoire, gouvernement du Manitoba (2023) : Page 37.

- **Le processus décisionnel sur l'usage des biens-fonds s'inscrit dans une hiérarchie de politiques et de plans**
 - Le Règlement sur l'aménagement du territoire et les politiques provinciales d'usage des biens-fonds définissent les exigences fondamentales en matière d'aménagement du territoire dans la province.
 - Tous les plans municipaux de mise en valeur, y compris ceux de la Ville de Winnipeg, doivent renforcer ces exigences.
 - Les plans de mise en valeur, les plans secondaires, les règlements de zonage et les lotissements s'inscrivent dans ce cadre à un niveau de détail croissant.
 - Les plans de mise en valeur sont destinés à guider les décisions en matière d'aménagement sur de longues périodes (jusqu'à 20 ou 25 ans), tandis que les plans secondaires et les règlements de zonage fournissent des directives plus précises aux décideurs concernant un usage des biens-fonds spécifique (p. ex. logement, développement commercial, carrière) au moment de la demande.
 - Des « conditions » ou « exigences en matière d'aménagement » sont établies par une autorité d'aménagement pour garantir qu'un aménagement est conforme à ces politiques.
 - Il existe des procédures prescrites pour garantir que les contributions des propriétaires fonciers concernés et du public sont prises en compte dans ces politiques et plans avant qu'ils ne soient finalisés.

- Le ministre a le pouvoir d'approbation finale de tous les plans de mise en valeur et de leur conformité avec les politiques provinciales d'aménagement du territoire.
- **Les parties prenantes concernées, les propriétaires fonciers adjacents et le public ont la possibilité d'apporter leur contribution à toutes les étapes du processus.**
 - Le gouvernement du Manitoba est tenu d'entreprendre une consultation en vue de l'élaboration des politiques provinciales d'aménagement du territoire.
 - La Loi sur l'aménagement du territoire et la Charte de la ville de Winnipeg prévoient des dispositions en matière d'avis et d'audience qui donnent aux parties prenantes, aux propriétaires fonciers adjacents et au public la possibilité d'approuver l'ensemble des plans et politiques.
 - Le principal mécanisme de participation est l'audience publique convoquée par l'autorité d'aménagement ou le conseil municipal.
- **Les autorités d'aménagement veillent à ce que tous les projets d'aménagement soient conformes au plan de mise en valeur approuvé et aux règlements de zonage de chaque municipalité.**
 - Le gouvernement établit le rôle des autorités d'aménagement pour superviser l'aménagement conformément à la Loi sur l'aménagement du territoire et à la Charte de la ville de Winnipeg.
 - Le conseil municipal est l'autorité d'aménagement par défaut au Manitoba.
 - Les municipalités peuvent déléguer l'ensemble ou une partie de leur pouvoir de décision en matière d'aménagement à un district d'aménagement du territoire.
 - Les municipalités ont également le pouvoir de créer une commission d'aménagement du territoire qui peut gérer des fonctions d'approbation déléguées en dehors de la structure décisionnelle du conseil.
 - La Direction de l'aménagement communautaire du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba apporte son soutien à toutes les autorités d'aménagement par les moyens suivants :
 - Gestion de la procédure de lotissement (sauf pour les autorités d'aménagement dédiées à cette activité)
 - Diffusion de tous les plans aux services compétents du gouvernement du Manitoba aux fins de commentaires (p. ex. Postes Canada et services publics)
 - Commentaires officiels sur la conformité de toutes les demandes aux exigences provinciales et aux plans approuvés, y compris un rapport de recommandation à l'autorité d'aménagement ou au conseil
 - Soutien spécialisé en matière d'aménagement sur demande
 - La Ville de Winnipeg est établie comme étant sa propre autorité d'aménagement en vertu de la Charte de la ville de Winnipeg.
 - Le service Urbanisme, biens et aménagement de la Ville de Winnipeg prend en charge toutes les procédures de demande et de circulation des plans au nom de tous les autres services de la Ville de Winnipeg.
 - Il est chargé de formuler des commentaires officiels sur les demandes de permis de construire et d'établir un rapport de recommandation.

- **La demande déclenche la procédure d’approbation officielle. Un permis ou une entente de mise en valeur établit les engagements d’un promoteur de projet et de la municipalité après approbation.**
 - Les autorités d’aménagement établissent les exigences pour chaque type de demande dans le cadre des exigences établies par la législation et la réglementation.
 - Après le dépôt de la demande, l’autorité d’aménagement en informe les propriétaires fonciers adjacents, les parties prenantes et le public.
 - L’autorité d’aménagement procède également à un examen de la demande pour s’assurer que celle-ci est conforme aux normes d’aménagement, aux plans et aux règlements municipaux appropriés.
 - L’autorité d’aménagement fait également circuler la demande en interne afin de comprendre les conditions requises pour la réalisation d’un projet.
 - Ce processus comprend la diffusion du plan auprès des parties prenantes internes responsables des infrastructures, des réseaux de transport et de la prestation d’autres services.
 - Ces exigences et une recommandation de l’autorité d’aménagement sont incluses dans un rapport fourni au conseil municipal pour soutenir la prise de décision, ainsi que d’autres renseignements fournis lors de l’audience publique.
 - Les exigences définies dans le cadre de ce processus constituent souvent la partie substantielle d’une approbation de demande d’aménagement.
 - Ces exigences sont intégrées dans l’approbation finale par le conseil ou l’autorité d’aménagement et sont souvent établies en tant que conditions dans un permis de mise en valeur ou une entente de mise en valeur.
 - Ces documents, qui confirment le plan de mise en valeur inclus dans la demande, comprennent les exigences ou les conditions de son approbation et tout autre engagement du demandeur ou de la municipalité à poursuivre le projet.
- **La législation autorise les municipalités à déléguer certains de leurs pouvoirs à un « fonctionnaire ou employé désigné »**
 - La portée des fonctions désignées dépendra des exigences de chaque autorité d’aménagement.
 - En règle générale, un fonctionnaire désigné peut prendre des décisions sur l’exhaustivité d’une demande, fournir une assistance dans le cadre des procédures d’approbation et prendre des décisions d’approbation déléguées autorisées par le conseil.

1.4. Facteurs environnementaux ayant une incidence sur le présent examen

Tout au long du projet, l’équipe d’examen a relevé un certain nombre de facteurs qui ont eu un impact sur la conduite de l’examen ou les perspectives des participants. Bon nombre de ces facteurs ont été jugés importants par les participants au cours du processus d’examen et peuvent aider le lecteur à comprendre le contexte global de l’examen.

Ces facteurs sont présentés ici dans le désordre, accompagnés de commentaires sur leur pertinence pour l’examen :

- **Élection partielle provinciale**

Le Manitoba a organisé une élection partielle pour Tuxedo pour une période de 30 jours se terminant le 18 juin 2024. Ni le ministère ni l'équipe d'examen n'ont été en mesure de communiquer avec les participants à l'examen ou le public avant et pendant cette période en raison des restrictions de communication de la campagne définies dans la Loi sur le financement des élections (c. E27 de la C.P.L.M.).

- **Nouveaux projets de financement direct pour les municipalités**
Après la mise en œuvre de la législation, le gouvernement fédéral a introduit un certain nombre de programmes fournissant un soutien financier direct aux municipalités. Le plus important d'entre eux est le Fonds pour accélérer la construction de logements. Tous les participants municipaux ont noté que ce nouveau programme a augmenté l'urgence pour les municipalités de trouver des moyens de simplifier la construction de logements afin d'avoir droit au soutien financier. Cette situation a directement accru la volonté et l'intérêt de la plupart des municipalités d'accélérer la modification de la procédure d'approbation, d'étudier un réalignement significatif des plans de mise en valeur communautaire et des règlements de zonage afin de répondre aux critères de financement du programme. Ce niveau d'engagement n'existait pas au moment où le changement législatif a été effectué au Manitoba. Les parties prenantes des municipalités estiment que les programmes de financement qui comportent des critères directs de rendement des municipalités seront élaborés au fil du temps et s'intégreront dans des programmes futurs tels que l'investissement dans les infrastructures. L'équipe d'examen savait que le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba et les parties prenantes discutaient des modifications à apporter aux dispositions relatives au renvoi des opposants afin d'améliorer leur capacité à respecter les engagements en matière de logement. Le Manitoba a annoncé la loi 40 avec cet objectif le 16 octobre 2024.
- **Intérêt accru pour l'aménagement et le sentiment populiste**
Tous les gouvernements municipaux du Canada et de nombreux autres pays connaissent un regain d'activité et d'intérêt pour les processus de planification et d'aménagement communautaires. Il s'agit notamment de la participation d'individus et de groupes qui ont élaboré des positions fondées sur des informations erronées et de vastes théories populistes avancées par les médias sociaux. Dans de nombreux cas, ces parties prenantes ont adopté des positions extrêmes sur des questions d'usage des biens-fonds, de densité et de planification des transports. Au cours de l'examen, l'approbation du Plan 20-50 de la région métropolitaine de Winnipeg a fait l'objet d'une forte opposition dans le cadre de la procédure officielle d'audience publique et de délégations officielles enregistrées lors des réunions du conseil de plusieurs municipalités de la région métropolitaine de Winnipeg. Cette activité s'est accompagnée de menaces verbales de violence à l'encontre de nombreux représentants élus, de fonctionnaires de l'administration et des services publics. Les participants à cet examen ont noté que ce contexte décisionnel n'avait pas été envisagé lors de la mise en œuvre de la législation. Ils ont indiqué que cette expérience avait façonné leur perspective sur les implications pour la gouvernance municipale globale ainsi que sur le rendement des principaux aspects de cette législation.
- **La décision du gouvernement de modifier la législation est en cours d'examen**
Au cours de l'examen, le gouvernement du Manitoba a annoncé son intention de modifier les dispositions de la législation du conseil régional d'aménagement du territoire afin de permettre aux municipalités de se retirer de la région métropolitaine de Winnipeg. Cette législation fait partie de la portée du présent examen. Le gouvernement a la prérogative de mettre en œuvre tout changement législatif à tout moment. Après l'annonce, l'équipe d'examen a noté un changement dans le ton et l'orientation des commentaires de nombreux participants municipaux. De nombreux participants ont demandé officiellement à être sollicités de nouveau et à fournir une perspective supplémentaire en fonction des actions du gouvernement.
- **Examen opérationnel de la Commission municipale**

L'un des éléments clés de la législation faisant l'objet de cet examen est l'élargissement des processus d'appel pour les décisions en matière d'aménagement du territoire et de planification au sein de la Commission municipale. L'équipe d'examen a noté que la Commission municipale a entamé un examen opérationnel interne alors que l'examen législatif était en cours. La portée et l'orientation de l'examen opérationnel sont totalement distinctes du processus d'examen législatif. Si les deux équipes d'examen ont eu l'occasion de partager leurs conclusions, l'équipe d'examen législatif n'a pas eu l'occasion de contribuer aux conclusions de l'examen opérationnel.

1.5. Organisation du présent document

Le présent rapport est composé des sections suivantes :

La deuxième section présente les résultats de l'examen (« Ce que nous avons entendu ») résumés en neuf thèmes clés. Pour chaque domaine thématique, les commentaires des parties prenantes et du public sont résumés et accompagnés d'une analyse indépendante réalisée par l'équipe d'examen. Cette section comprend les commentaires fournis par les participants sur le processus d'examen et l'analyse des données sur le rendement en matière de réglementation au cours de l'examen.

Des **annexes** ont été incluses pour fournir des renseignements supplémentaires, le cas échéant. Une description complète de la méthodologie de l'examen législatif ainsi que des limites de cette approche est incluse dans cette section en tant qu'**annexe B**.

2. Thèmes : « Ce que nous avons entendu »

Ce document présente les résultats de l'examen, résumés en neuf thèmes clés. Pour chaque thème, les commentaires des parties prenantes et du public sont résumés et accompagnés d'une analyse indépendante réalisée par l'équipe d'examen.

Voici les neuf thèmes :

- Cohérence, clarté et certitude de la législation
- Ressources et soutien pour la mise en œuvre
- Processus d'approbation des demandes de planification et d'aménagement
- Équilibre entre l'intérêt de la province, les atouts stratégiques, le développement économique et l'intérêt de la collectivité dans le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire et de planification
- Constitution et gouvernance du conseil régional d'aménagement du territoire
- Rôle, importance et adoption du plan régional
- Rôle de la Commission municipale en tant qu'organisme d'appel pour les décisions en matière de planification et d'aménagement
- Efficacité des processus décisionnels de la Commission municipale en matière de planification et d'aménagement
- Équilibre entre les droits des propriétaires fonciers et l'intérêt de la collectivité dans le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire et de planification

Cette section comprend également les commentaires fournis par les participants sur le processus d'examen et l'analyse des données sur le rendement en matière de réglementation au cours de l'examen.

Le résumé reflète les commentaires de l'ensemble des participants. La méthode de consolidation de ces renseignements est exposée à l'**annexe B**.

Résumé des définitions des réponses

L'équipe d'examen a regroupé les résultats qui peuvent être attribués plus directement à un segment de participants au projet, le cas échéant.

Dans ce contexte, les définitions sectorielles suivantes sont appliquées de manière cohérente tout au long du présent rapport :

- Participants – une personne ou un groupe de participants à une phase quelconque du projet d'examen législatif.
- Participants d'un « groupe spécifique » – un segment de participants ayant un rôle ou une perspective commune, comme les « participants municipaux » ou les « participants gouvernementaux ».
- Parties prenantes – l'ensemble des personnes ou organismes ayant un intérêt direct dans la législation faisant l'objet de cet examen.
- Public – désigne, dans le contexte approprié, tous les citoyens du Manitoba ou des commentaires spécifiques attribués à un citoyen concerné par la législation, par opposition à d'autres parties prenantes ayant un intérêt plus officiel dans la législation faisant l'objet du présent examen ou aux réponses au sondage mené sur Participation MB.
- Ministère, ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba – conclusions, actions ou commentaires liés au ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba en tant que ministère responsable de la législation faisant l'objet de l'examen.

- Gouvernement du Manitoba ou gouvernement – conclusions, actions ou commentaires visant spécifiquement le gouvernement du Manitoba.

Il est particulièrement difficile de quantifier la perspective globale d'un groupe spécifique de parties prenantes, surtout lorsque de nombreuses séances ont été organisées dans le cadre d'un atelier réunissant plusieurs participants.

Afin d'aider les lecteurs de ce rapport à comprendre comment l'équipe d'examen a résumé les commentaires reçus, les définitions suivantes ont été adoptées tout au long du rapport :

- Tous les participants – rétroaction ou commentaires qui s'appliquent à tous les participants sans exception.
- Majorité – rétroaction ou commentaires qui s'appliquent à la majorité des participants, une forte majorité étant constituée de 75 % ou plus des participants.
- Minorité – rétroaction ou commentaires qui s'appliqueraient à une minorité de participants, une forte minorité étant constituée de 30 % ou plus des participants.

Tout au long du rapport, les observations ou perspectives de l'équipe d'examen sont bien identifiées.

Lorsque les résultats doivent être mis en contexte, les citations des participants à l'examen sont identifiées et partagées avec l'équipe d'examen comme suit :

« Il s'agit d'un exemple de mise en forme d'une citation représentative dont la confidentialité a été préservée par l'équipe d'examen. » – Source ou rôle du participant

2.1. Cohérence, clarté et certitude de la législation

Les participants étaient presque tous d'avis que la législation sur l'aménagement du territoire faisant l'objet de cet examen n'a pas atteint l'objectif, à savoir créer de la cohérence, de la clarté et de la certitude. Toutes les parties prenantes et le public étaient du même avis.

La majorité des participants à l'examen croient que les concepts qui sous-tendent les principaux aspects de la législation sont valables, notamment une approche structurée de l'aménagement régional du territoire, la fixation d'échéanciers et de normes de service, l'obligation de motiver les décisions des conseils et la mise en place d'un organisme d'appel indépendant.

Les principaux thèmes exprimés par les participants ont porté sur l'approche globale de la mise en œuvre de la législation, y compris le processus d'établissement du langage spécifique et des règlements d'appui qu'elle contient. Ceux-ci comprenaient :

- La complexité des modifications législatives et leur intégration dans la Loi sur l'aménagement du territoire et la Charte de la ville de Winnipeg rendent l'interprétation difficile.
- Manque de clarté dans l'interprétation et l'application de certaines dispositions de la législation, ce qui entraîne des divergences supplémentaires dans les processus entre les municipalités.
- Des incohérences rédactionnelles entre la Loi sur l'aménagement du territoire et la Charte de la ville de Winnipeg, ainsi que des préoccupations concernant des « erreurs » qui n'ont pas été corrigées lors de la mise en œuvre.
- Inquiétudes quant au fait que les commentaires des parties prenantes impliquées dans le processus de consultation n'ont pas été intégrés dans la législation et la réglementation.

L'approche rédactionnelle est considérée par une majorité de participants comme trop « lourde, descendante et réglementaire ». Il a été noté que la législation établie met l'accent sur la conformité au lieu d'être une législation habilitante officielle qui faciliterait et accélérerait les décisions relatives à la planification et à l'aménagement par toutes les entités touchées.

Les parties prenantes des municipalités déclarent presque unanimement que la législation a diminué le rôle des municipalités dans les décisions de planification et d'aménagement en établissant un cadre réglementaire qui met l'accent sur la conformité plutôt que sur la collaboration. Ils ont fait remarquer qu'il aurait été plus efficace d'élaborer une législation habilitante solide qui redéfinit les défis en un seul problème commun à tous les organismes qui prennent part aux décisions de planification. Cette démarche aurait pu être soutenue par une définition plus large des attentes en matière de résultats politiques, ce qui aurait permis de réunir tous les organismes impliqués dans la planification des processus décisionnels.

Toutes les parties prenantes des municipalités ont reconnu que le gouvernement a un rôle constitutionnel à jouer dans l'établissement de normes de rendement et dans la définition des attentes à l'égard du gouvernement municipal. Ils se sont toutefois inquiétés du fait que l'équilibre entre l'autonomie locale et le rôle de supervision du gouvernement provincial a été compromis par cette législation.

De nombreuses parties prenantes des municipalités rurales ont déclaré qu'elles pensaient que la législation avait été élaborée pour optimiser le rendement de certaines municipalités, dont la ville de Winnipeg. Ils s'entendent sur le fait que l'adoption d'une approche globale n'était pas nécessaire et qu'une attention particulière aurait dû être portée à la gestion des résultats dans les municipalités touchées par des problèmes de rendement. Un participant a fait une déclaration représentative :

« Les fonctionnaires du Ministère ont toujours conservé le pouvoir de cerner les problèmes de rendement de chaque municipalité et d'y remédier. Il n'était pas nécessaire d'aborder cette question de manière aussi générale par la législation. » – Participant à la consultation

Toutes les parties prenantes des municipalités croient que d'autres approches de la législation auraient permis d'améliorer l'adhésion et l'harmonisation dès le départ :

- Intégrer des principes ou des paramètres politiques clairs qui s'appliquent à l'ensemble des municipalités, autorités d'aménagement, ministères et organismes gouvernementaux.
- Expliquer clairement les raisons des changements, les résultats attendus et l'évaluation du rendement dans le cadre de la législation afin de réduire les incertitudes et les résistances.
- Solliciter les municipalités tôt et souvent dans le processus d'élaboration de nouveaux objectifs ou normes à intégrer à la législation.
- Mettre en œuvre les changements à titre expérimental dans certaines municipalités avant de les étendre à l'ensemble de la province, ce qui permettra de perfectionner l'approche.
- Mettre en œuvre les changements progressivement afin que les municipalités, les promoteurs et le public aient le temps de s'adapter et de se familiariser avec les nouvelles procédures.
- Permettre un certain degré d'adaptation au niveau local pour tenir compte des spécificités municipales, tout en maintenant les objectifs provinciaux fondamentaux.
- Veiller à ce que le processus d'évaluation du rendement des municipalités soit transparent et équitable, avec des critères clairs et la possibilité pour les municipalités de faire part de leurs préoccupations.
- Intégrer un mécanisme d'examen et d'ajustement continu des objectifs et des processus, en tenant compte des commentaires des municipalités et des parties prenantes.

Voici quelques déclarations représentatives des parties prenantes reflétant ce point de vue :

« La motivation principale, qui est d'améliorer la coordination et l'efficacité des décisions de planification, est bonne. Cependant, la législation existante est

trop lourde et retire trop de pouvoir aux gouvernements locaux et aux municipalités. » – Participant à la consultation

« Le principe de subsidiarité est le principe selon lequel toutes les décisions doivent être prises au niveau le plus bas possible, et les projets de loi 34 et 37 semblent partir du principe qu'il n'y a pas de décideurs locaux compétents. Ce n'est généralement pas le cas. Les gens se soucient beaucoup de leurs collectivités et, même si des erreurs sont parfois commises, les décisions sont principalement prises au niveau local. Si ces projets de loi étaient modifiés pour reconnaître la subsidiarité et la compétence des décideurs locaux, il serait plus facile d'atteindre les objectifs importants que sont la fourniture de logements abordables et la lutte contre l'itinérance. » – Participant à la consultation

« Nous croyons fermement que le rôle et l'autonomie des gouvernements locaux doivent être maintenus. Nous soutenons également pleinement l'idée que les conseils municipaux sont les mieux placés pour prendre des décisions étant donné leur connaissance et leur compréhension de leurs collectivités. En tant que représentants élus, ils doivent prendre des décisions fondées sur les priorités et le contexte locaux. » – Observation officielle de l'AMM

Les parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie ont souligné qu'il existe toujours des difficultés qui affectent l'efficacité des processus décisionnels en matière d'aménagement dans de nombreuses municipalités et que l'effet global de la législation n'a pas amélioré la situation. Ils ont noté qu'en réponse à la législation, de nombreuses municipalités ont mis en œuvre des processus nouveaux et variés pour le traitement et l'examen des demandes. Ils ont également noté que la législation a eu un impact sur la volonté de nombreuses municipalités de prendre part à des processus communs d'aménagement du territoire, en particulier lors de la conception, en raison des préoccupations liées au non-respect des échéances. De plus, ils ont indiqué son impact significatif sur les processus décisionnels de nombreux conseils qui craignent que les décisions prises au niveau local soient annulées en appel. Ensemble, ces impacts indirects ont entraîné une augmentation de l'incertitude et la mise en place d'étapes décisionnelles supplémentaires qui ont allongé les échéances.

Voici quelques déclarations représentatives de promoteurs et de participants de l'industrie concernant la législation dans son ensemble :

« Il existe des incohérences importantes dans l'utilisation des termes et des catégories dans différents domaines de la législation au sein de la ville de Winnipeg et entre les municipalités, malgré les promesses de normalisation faites lors de l'introduction de la législation. » – Participant à la consultation

« Disons simplement que beaucoup trop de gens ont participé à l'élaboration de cette législation et que le résultat n'est pas satisfaisant. » – Participant à la consultation

« Même les promoteurs expérimentés éprouvent des difficultés à travailler dans le cadre de la nouvelle législation, et nous sommes préoccupés par l'impact qu'elle a eu sur le citoyen moyen qui construit une terrasse ou sur les nouveaux arrivants sur notre marché. » – Participant à la consultation

« Les changements ont-ils permis d'améliorer la cohérence, la clarté et la certitude? Non, en fait, c'est le contraire qui s'est produit pour le secteur de l'aménagement. Les modifications apportées à la législation manitobaine sur l'aménagement du territoire ont créé des obstacles supplémentaires au lieu de simplifier les processus et d'améliorer les échéanciers d'approbation. » – Observation officielle de l'UDI

Les participants de la profession juridique ont affirmé comme d'autres parties prenantes que la législation a permis de définir des attentes minimales. Plus précisément, ils ont noté que

l'établissement d'échéances et l'introduction d'un mécanisme d'appel ont généralement été bien accueillis par ceux qui souhaitent que le processus d'aménagement du territoire soit soumis à l'obligation redditionnelle. Ces participants s'inquiètent toutefois du fait que la législation laisse trop de place à l'interprétation dans de nombreux domaines et ne fournit pas suffisamment de directives sur les attentes, en particulier sur le rôle de la Commission municipale en tant qu'organisme d'appel. Les participants de la profession juridique ont noté que ces types de lacunes dans les directives législatives ont donné lieu à des décisions très incohérentes à tous les niveaux, de la demande à l'appel. Cette perspective peut être représentée par les citations représentatives suivantes :

« Je n'ai aucune idée des résultats escomptés des changements législatifs. Quelle était l'intention? Quel était le problème? Quel était l'enjeu? Parce que les changements étaient assez vastes. » – Participant à la consultation

« Je sais qu'ils ont essayé de parvenir à une certaine cohérence, mais je pense que c'est difficile d'y arriver parce que tout ne cadre pas parfaitement dans une définition et que, par conséquent, les décisions et l'interprétation de la législation des conseils sont aléatoires. » – Participant à la consultation

« Si vous jetez un coup d'œil aux autres provinces, en particulier l'Ontario, vous verrez qu'elles ont intégré [des processus et des directives] afin de s'adapter au cadre des constructions établies. Nous n'avons pas de telles mesures au Manitoba. » – Participant à la consultation

Tous les participants ont exprimé leur inquiétude quant aux limites de la capacité du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba à fournir un soutien significatif pour l'interprétation et l'application de la législation, ce qui constitue un défi majeur. Ils ont noté que le manque de directives adéquates a érodé le soutien à la législation et a contribué à la frustration de toutes les parties prenantes et du public sur de nombreux aspects de la législation. Voici certains des concepts clés définis de manière cohérente par les participants tout au long de l'examen nécessitant davantage de clarification :

- Le rôle et la portée de l'autorité de la Commission municipale
- Les problèmes en matière de procédure et de coordination résultant des nouvelles attentes en matière d'échéances
- De nombreux aspects du processus d'établissement de la région d'aménagement du territoire de la capitale
- Le processus d'élaboration du plan initial de la région de la capitale

L'équipe d'examen a résumé les paragraphes spécifiques de la législation pour lesquels les participants ont relevé un besoin d'interprétation ou de précision. La portée de l'examen n'a pas comporté d'analyse détaillée des alinéas définis pour en vérifier l'exactitude ou l'intention législative. Ces éléments sont inclus dans l'**annexe F**.

Les participants étaient tous d'avis que la législation nécessite des directives, des définitions et des paramètres plus clairs pour atteindre les objectifs initiaux.

Une forte majorité de participants pensent que des améliorations globales de la législation sont nécessaires.

Les observations officielles reçues de l'AMM et de l'UDI préconisent un processus visant à redéfinir et à clarifier l'intention législative afin d'établir un nouveau cadre qui s'appuie sur les forces et les faiblesses soulevées dans cet examen.

Une minorité significative de parties prenantes estime que l'ensemble des modifications législatives ou des paragraphes clés de la législation devraient être abrogés ou entièrement reformulés. Cette perspective est également partagée par une minorité de parties prenantes représentées dans le sondage.

2.2. Ressources et soutien pour la mise en œuvre

Contexte du processus d'élaboration de la législation et d'information des parties prenantes sur son impact

La portée de l'examen ne comprend pas une analyse complète du processus d'établissement de la législation, mais l'équipe d'examen estime qu'un certain contexte est pertinent pour les lecteurs de cet examen.

À la suite de l'instruction du gouvernement de lancer un processus d'élaboration de cette législation, le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba a entrepris un important programme de consultation et de communication avec les parties prenantes à partir de 2019. Cet engagement, prolongé jusqu'à l'été 2022, a incorporé des mises à jour associées aux étapes où les différentes parties de la législation ont été promulguées.

En plus de travailler avec un groupe consultatif composé de divers professionnels, de parties prenantes des municipalités et de l'industrie, le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba a organisé plus de 80 séances de consultation et de communication axées sur les échéances de service et d'appel prévus par la législation, ainsi que 15 séances supplémentaires axées sur la mise en œuvre du conseil régional d'aménagement du territoire dans la région de la capitale.

L'équipe d'examen note que le calendrier de mise en œuvre a été établi au cours des différentes phases de la pandémie de COVID-19 et que, par conséquent, la plupart des séances de consultation ont été organisées lors de réunions virtuelles. Les représentants du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba et tous les participants à l'examen ont reconnu les difficultés posées par la pandémie au cours de ce processus.

Le Ministère a créé des guides de mise en œuvre complets pour soutenir les changements apportés par les trois projets de loi et a publié une version actualisée du guide de la Loi sur l'aménagement du territoire en janvier 2023.

Commentaires sur la législation visée par cet examen

Tous les participants à l'examen affirment que le processus de mise en œuvre qui a suivi la promulgation de la législation n'a pas suffisamment anticipé la portée et l'ampleur de l'impact des changements pour toutes les parties prenantes. Ils ont noté que le plan de déploiement ne prévoyait pas le soutien au changement et les ressources nécessaires pour garantir une mise en œuvre réussie.

Tous les participants à l'examen croient qu'en tant qu'ensemble intégré de changements, la législation représente un réalignement majeur des attentes en matière de processus pour l'ensemble des autorités d'aménagement et du gouvernement.

Dans ce contexte, les participants ont noté que la mise en place d'une structure réglementaire officielle avec des échéances de prise de décision définies et des droits d'appel a créé une « tempête parfaite » sans investissements supplémentaires à tous les niveaux. Ils ont noté que ces effets étaient particulièrement significatifs, car l'impact de la législation se faisait sentir juste au moment où l'activité du secteur de l'aménagement reprenait à ses niveaux d'avant la pandémie.

Voici certains des principaux domaines définis par les parties prenantes des municipalités et de l'industrie qui auraient pu bénéficier d'investissements dans des ressources supplémentaires :

- Formation des participants de l'industrie ainsi que du personnel municipal et des conseils sur les attentes en matière de prise de décision dans le cadre de la législation et sur l'application de nouvelles exigences telles que la documentation officielle des raisons pour lesquelles un conseil n'approuve pas une demande.
- Investissement dans des technologies nouvelles ou améliorées pour soutenir le traitement des demandes de permis de construire, en particulier dans les municipalités où l'activité d'aménagement est importante.

- Ressources pour soutenir le traitement, le suivi et la production de rapports sur les processus d'approbation définis dans la nouvelle législation, y compris les ministères provinciaux d'examen ayant un rôle dans le traitement des demandes de planification et d'aménagement.
- Ressources pour remplir les exigences des processus d'appel et de renvoi, y compris la préparation et la participation relatives aux audiences d'appel et de renvoi en vertu de la législation

Tous les participants à l'examen ont reconnu les efforts déployés par le ministère pour fournir de l'information et du soutien. Ils ont toutefois noté que la capacité de l'équipe du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba à soutenir le déploiement n'était pas étayée par les investissements nécessaires en matière de gestion du changement et de soutien à la communication.

De nombreux participants à l'examen ont fait remarquer que les commentaires fournis au cours du processus de consultation avaient permis d'anticiper un grand nombre des incidences actuellement constatées sur le terrain et qu'un plan de mise en œuvre plus efficace aurait pu réduire les incidences dans la plupart des domaines.

La plupart des participants du public ont affirmé qu'il n'y a pas assez de renseignements disponibles sur la législation ciblant les membres individuels du public. Ils ont noté que les ressources élaborées pour soutenir le déploiement sont très techniques et principalement axées sur les besoins de la collectivité des promoteurs et des décideurs municipaux. Ils ont relevé des faiblesses dans la communication liée à la mise en œuvre de la législation, en particulier la communication sur la formation de la région de la capitale et le Plan 20-50. Des détails sur ces sujets figurent dans les **sections 2.5 et 2.6** du présent rapport. Voici deux citations représentatives des participants au sondage du public qui expriment ce point de vue :

« Le public ne comprend pas bien le processus, le rôle et la portée du Manitoba et de ses processus [d'aménagement]. » – Participant au sondage

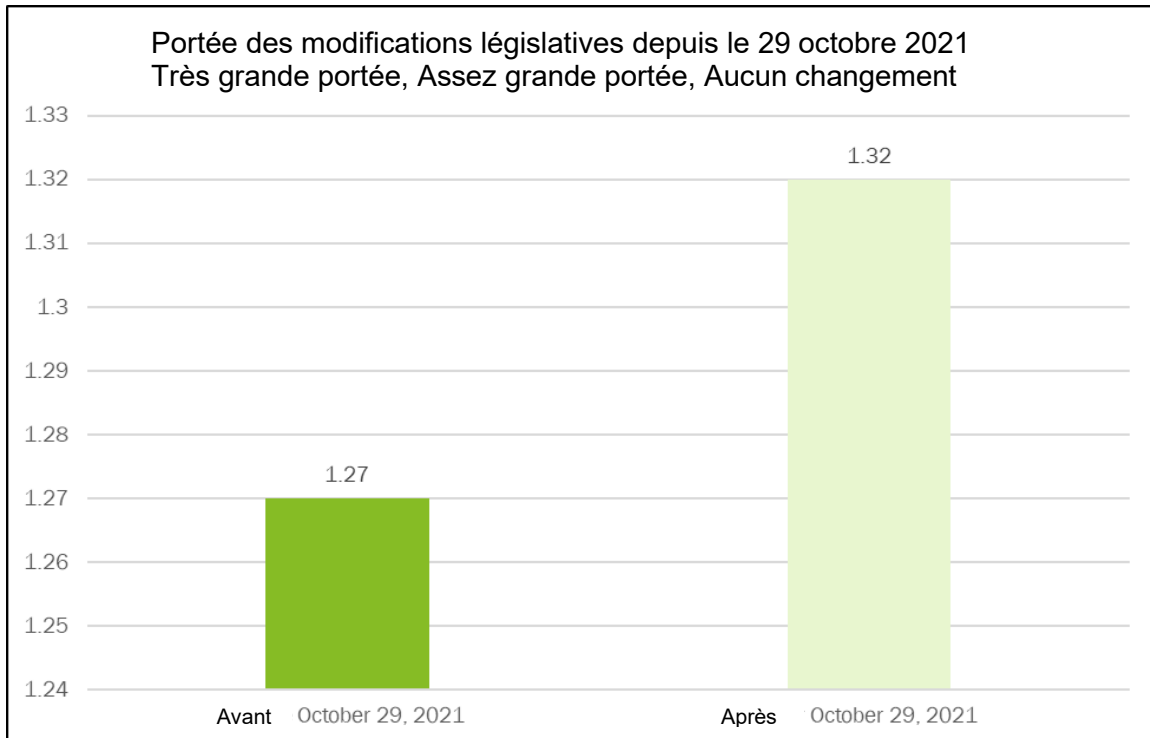
« La terminologie et les concepts de cette législation n'ont pas été rendus accessibles au citoyen moyen afin qu'il puisse en comprendre les avantages. » – Participant au sondage

Pour comprendre certaines des répercussions sur les ressources subies par les municipalités en raison de la nouvelle législation, l'équipe d'examen a intégré des questions dans un sondage mené auprès de toutes les municipalités sur ce sujet. L'analyse complète figure à l'**annexe E**.

En réponse à ce sondage, 65 % des municipalités ont indiqué que la législation n'avait eu que peu ou pas d'impact sur leurs activités.

Elles ont mentionné que le principal domaine d'impact était un besoin accru de soutien en personnel pour gérer et suivre les demandes en raison des échéanciers fixés par la législation. Pour ces municipalités, l'augmentation des besoins en personnel avant et après le 29 octobre 2021 est indiquée comme suit :

Figure 2 : Nombre d'équivalents temps plein dans les services d'urbanisme des municipalités avant et après le 29 octobre 2021



Source : Sondage auprès des municipalités.

Pour les grandes municipalités, dont la ville de Winnipeg, les participants à l'examen ont confirmé que ces impacts sur les ressources pouvaient être réduits par les équipes existantes, mais qu'il en résultait un impact correspondant sur les échéanciers de traitement globaux.

Voici quelques citations représentatives des participants au sondage sur les données municipales sur ce sujet :

« Pas de changement dans notre fonctionnement, mais plus de temps et d'efforts pour la documentation. » – Répondant au sondage auprès des municipalités

« Le système de permis de mise en valeur a été mis en place en 2021, et la Ville a alloué plus de temps au personnel pour répondre aux obligations. » – Répondant au sondage auprès des municipalités

« Les échéanciers sont plus serrés, et il semble que tout le monde soit stressé et plus difficile à joindre. Nous devons donner la priorité à certaines applications. Nous avons également engagé des frais d'examen d'environ 70 000 \$ pour un plan de mise en valeur que nous ne voulons vraiment pas mettre à jour. » – Répondant au sondage auprès des municipalités

« Il n'y a pas vraiment de changement ou d'impact significatif, à part le fait que notre municipalité est extrêmement occupée et qu'il est parfois difficile de respecter les délais. » – Répondant au sondage auprès des municipalités

« Aucun changement significatif n'a été enregistré depuis 2021. [Cette pression] pourrait en partie être due à un ralentissement de l'aménagement en 2020, 2021 et 2022. Le retour à la normale est récent. » – Répondant au sondage auprès des municipalités

Toutes les parties prenantes des municipalités, de l'aménagement et de l'industrie ont noté que le processus d'appel et de renvoi a entraîné une augmentation significative du temps et de l'investissement des ressources. Les commentaires détaillés sur ce processus établi en vertu de

la législation sont dans la **section 2.8**. Les participants qui ont fait l'objet d'un appel ont constaté une augmentation significative des coûts :

- Participation du personnel et des dirigeants à la préparation et à la participation aux audiences d'appel
- Besoins d'investissement en services juridiques, en planification et en d'autres services professionnels pour soutenir la demande ou pour défendre un appel ou une demande de renvoi

Les participants du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba ont exprimé des préoccupations similaires concernant leur soutien et leur participation aux audiences d'appel et de renvoi par l'intermédiaire de la Direction de l'aménagement communautaire.

Le point de vue des autres participants à l'examen sur ce thème, présenté sous forme de citations représentatives, est le suivant :

« En ce qui concerne les coûts encourus par nos membres en raison de l'augmentation du nombre d'appels, les exemples fournis par certaines municipalités à notre bureau montrent que chaque appel peut coûter de 60 000 \$ à 100 000 \$ en raison des frais juridiques, des frais de personnel, des débours, de l'impression et de l'affranchissement. » Observation officielle à l'AMM

« Les gouvernements municipaux doivent disposer d'un budget important pour couvrir les frais juridiques qui résultent de la contestation d'une décision du conseil par des entreprises très riches. » – Participant à la consultation

« ... la menace d'appel représente un risque financier important qui ne peut être budgétisé à l'avance. Les exemples dont nous avons entendu parler dépassent les 100 000 \$, ce qui représente plus que ce que [notre collectivité] dépense en ressources d'aménagement au cours d'une année civile. » – Participant à la consultation

Les ministères et organismes impliqués dans l'examen des demandes au titre de la législation ont exprimé de nombreuses inquiétudes quant à sa mise en œuvre :

- Méconnaissance générale de la législation malgré le fait qu'elle soit en vigueur depuis trois ans (l'équipe d'examen a noté que seuls 3 des 18 participants ont indiqué qu'ils avaient connaissance de la législation avant la séance de consultation de l'examen).
- Inquiétudes concernant le manque de communication sur la nouvelle législation pour les gouvernements municipaux et les attentes qu'elle suscite auprès d'autres ministères qui travaillent avec d'autres mandats législatifs non conformes aux changements apportés à la Loi sur l'aménagement du territoire.
- Inquiétudes quant à la capacité de respecter les nouveaux échéanciers avec les effectifs actuels et le peu d'empressement de la part du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba à se préparer aux nouvelles exigences dans un environnement où l'accès à du nouveau financement est limité.

Voici quelques citations représentatives des participants à l'examen ministériel concernant la mise en œuvre de la législation et le soutien des ressources :

« Il semble que cette législation ressemble à la construction d'une équipe NASCAR, soulignant le manque de ressources et le besoin de millions de dollars avant que l'équipe ne puisse commencer à courser. » – Participant à la consultation

« Le dossier [de l'équipe d'examen] était très instructif et, vous savez, tous les échéanciers étaient là, et on se demande pourquoi nous ne l'avons pas appris plus tôt. » – Participant à la consultation

« À ce stade, il n'est pas vraiment réaliste pour nous de répondre [aux attentes imposées par la loi] en raison d'un certain nombre de problèmes. » – Participant à la consultation

Les parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie ont partagé ces préoccupations exprimées par les ministères d'examen pour tous les types d'applications. Ils ont noté que les ressources des ministères spécialisés étaient déjà insuffisantes pour fournir les études d'aménagement et les renseignements nécessaires, qui sont fondamentaux pour entreprendre avec succès un projet d'aménagement. Ces participants ont fait valoir que la nouvelle législation a encore compliqué la capacité de ces ministères à remplir leur mandat général tout en répondant aux nouvelles exigences des processus décisionnels de planification et d'aménagement.

2.3. Processus d'approbation des demandes de planification et d'aménagement

Les modifications législatives visant à établir un processus d'approbation des demandes de planification et d'aménagement ont introduit plusieurs nouveaux concepts, notamment :

- Normes de service pour le traitement et la prise de décision du conseil concernant les demandes de modification du règlement de zonage, les lotissements, les demandes d'usage conditionnel pour les carrières, les agrégats et les exploitations de bétail, ainsi que les ententes de mise en valeur
- Normes de service pour la détermination de l'exhaustivité de diverses demandes d'aménagement par un fonctionnaire désigné ou une autorité d'aménagement
- Obligation pour les conseils de motiver leurs décisions de ne pas approuver les demandes de planification et d'aménagement
- Normes de service pour la conclusion d'ententes de mise en valeur à la suite d'une décision du conseil

Ces changements comprennent des parties de la législation non promulguées liées à des aménagements importants.

La législation mise en œuvre s'appuie sur des exigences procédurales relationnelles qui sont établies dans la Loi sur les municipalités, la Loi sur l'aménagement du territoire et la Charte de la ville de Winnipeg. Les processus décisionnels sont facilités par la législation, les règlements de procédure et les politiques et procédures administratives qui relèvent de la responsabilité des municipalités et des autorités d'aménagement en vertu de ces textes législatifs.

Commentaires sur la législation visée par cet examen

Bien que la plupart des participants à l'examen aient appuyé les concepts qui sous-tendent la législation visant à établir une norme de service et un processus d'approbation communs dans toute la province, ils ont mentionné que la mise en œuvre de cet aspect de la législation a été difficile, entraînant de nombreuses conséquences inattendues.

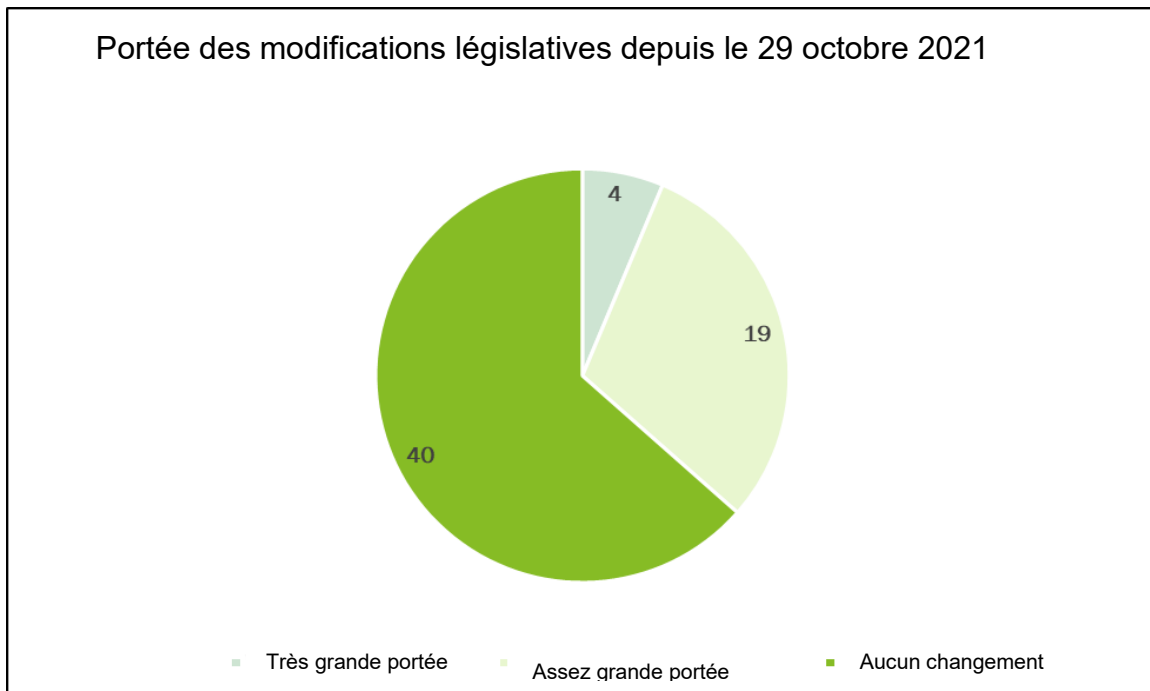
Les participants à l'examen ont noté que les impacts de cet aspect de la législation ont varié dans la province, comme le montrent les réponses au sondage auprès des municipalités mené par l'équipe d'examen dans la figure 3 ci-dessous. Les détails de ce sondage figurent à l'**annexe E**.

De nombreux participants des municipalités et des districts d'aménagement du territoire situés en dehors de la région de la capitale ont déclaré que ces changements n'avaient pas eu d'impact sur leur fonctionnement ou leur efficacité. Ces participants ont indiqué qu'ils avaient mis en place des processus pour faciliter les demandes d'aménagement et de mise en valeur qui réunissaient les services internes afin de définir rapidement les exigences municipales et de soutenir les promoteurs de projets dans les processus de demande et d'approbation. Les participants de ce groupe se trouvaient dans des régions de la province où l'importance des activités de planification et d'aménagement variait.

En revanche, 37 % des répondants au sondage ont déclaré avoir subi un impact assez important ou très important de la législation. Les principaux domaines d'impact relevés par ces participants au sondage comprenaient les difficultés liées aux délais de traitement, l'introduction de processus de suivi et de gestion des demandes, et les défis en matière de ressources associés aux nouveaux processus décisionnels mis en œuvre en réponse à la législation.

Les résultats du sondage correspondent aux commentaires des participants à la consultation qui indiquent que ces changements ont été perçus différemment dans certaines municipalités, en particulier dans la ville de Winnipeg.

Figure 3 : Niveau d'impact des modifications législatives depuis le 29 octobre 2021



Source : Sondage auprès des municipalités.

Les participants des municipalités et des districts d'aménagement du territoire régis dans le cadre de la Loi sur l'aménagement du territoire ont systématiquement noté les défis à relever pour respecter les nouveaux échéanciers et les nouvelles exigences en matière de procédures en raison du manque de personnel, de financement et de ressources technologiques, ce qui entraîne des délais et des difficultés pour traiter les demandes de manière efficace. Certains de ces participants ont déclaré que la législation avait « presque créé un sentiment de paranoïa » au sujet des échéanciers de la part de certaines municipalités, ce qui a entraîné un processus plus bureaucratique qui fait qu'il est plus difficile pour les gouvernements municipaux et les districts d'aménagement du territoire d'être à l'écoute des clients.

De nombreux participants municipaux indiquent qu'ils ont modifié leur processus décisionnel, notamment en motivant les refus. Ils indiquent que, dans de nombreux cas, leur conseil a ajouté des étapes supplémentaires ou prolongé les échéanciers de prise de décision. Ces participants ont indiqué qu'il leur était souvent difficile de respecter les nouveaux échéanciers, en particulier si les demandes sont complexes ou que des ministères provinciaux tardent à répondre aux commentaires ou aux échéances établies.

La majorité de ces parties prenantes ont indiqué qu'elles auraient besoin de mesures de soutien, notamment de modèles normalisés et de lignes directrices sur les processus décisionnels requis, afin de continuer à simplifier les processus d'approbation dans l'ensemble de la province.

De nombreux participants de la Ville de Winnipeg ont indiqué que la mise en œuvre des exigences prévues par la loi était particulièrement difficile, notamment parce qu'elle coïncidait avec une activité accrue vers la fin de la pandémie COVID-19. Ils ont noté que plusieurs projets ont été mis en œuvre pour donner suite à la législation, notamment des ententes de niveau de service avec les ministères d'examen, l'établissement d'ententes de renonciation et d'indemnisation pour faciliter la construction pendant qu'une entente de mise en valeur est en cours de finalisation et que l'harmonisation des fonctions d'approbation des demandes d'aménagement se poursuit. Ces participants ont noté que certaines mesures n'ont pas eu d'impact positif. Dans son observation officielle, la Ville de Winnipeg a fait remarquer que certaines dispositions des normes de service ne permettent pas de prendre en compte les processus décisionnels existants du conseil, y compris les ajournements d'audience. L'observation officielle de la Ville comprenait une liste de dispositions spécifiques nécessitant une clarification ou un examen. Elles ont été incorporées dans l'**annexe F**.

Les participants à l'aménagement et à l'industrie ont cerné les défis liés à cet aspect de la législation, notamment :

- Moins de transparence de la part de certaines municipalités, en particulier aux premiers stades d'un projet, en raison des inquiétudes liées au non-respect des échéances, notamment concernant l'exhaustivité des demandes.
- Mise en place de nouvelles procédures par certaines municipalités en dehors des processus établis dans la législation, en mettant l'accent sur les activités préalables à la demande.
- Variations et incohérences des processus décisionnels entre les municipalités de la province.
- Manque d'obligation redditionnelle concernant les commentaires opportuns, cohérents et complets du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba et d'autres ministères d'examen impliqués dans les processus d'approbation des demandes de planification et d'aménagement dans les échéances prescrites par la législation.
- Manque d'obligation redditionnelle concernant les commentaires opportuns, cohérents et complets des services de la Ville de Winnipeg impliqués dans les processus d'approbation des demandes de planification et d'aménagement dans les échéances prescrites par la législation.

De nombreux participants des municipalités, du secteur de l'aménagement et de l'industrie ont fait remarquer que cette législation pourrait être renforcée en mettant davantage l'accent sur la facilitation de la mise en valeur au lieu de considérer le processus décisionnel en matière d'aménagement comme une fonction de contrôle. Voici ce que ces parties prenantes ont noté :

- Plusieurs municipalités du Manitoba (dont les exemples fréquemment cités Neepawa, Dauphin et South Interlake Planning District) ont une excellente approche pour faciliter les processus de planification et d'aménagement.
- Les participants ont noté que l'expérience de villes comme Kelowna, Calgary et Edmonton devrait être prise en compte pour une évaluation plus approfondie.
- Ils ont noté les principales différences associées aux processus dans ces territoires de compétence par rapport à la plupart des territoires de compétence manitobains :
 - Ils s'engagent ensemble à faciliter le développement économique et l'aménagement du territoire en tant que priorité pour tous les services.
 - Ils maintiennent des processus structurés de demandes avec des exigences transparentes en matière d'observation à chaque phase du processus.
 - Ces territoires de compétence ont mis en place des procédures claires pour l'examen de la demande initiale, qui définissent d'emblée toutes les exigences et les conditions d'approbation du projet.

- Ces processus utilisent des ententes de mise en valeur avec des annexes et des conditions standard pour réduire les échéances.

Le reste de cette section fournit des commentaires plus détaillés sur des aspects spécifiques des changements législatifs visant à établir une norme de service et un processus communs dans toute la province. Il intègre les commentaires de tous les participants à l'examen et du public et fournit une analyse des incidences sur l'échéancier réalisé par l'équipe d'examen.

2.3.1. Échéanciers

Tous les participants à l'examen ont reconnu que le concept d'échéanciers pour les demandes de planification et d'aménagement était valable.

Les échéanciers normalisés ont permis aux promoteurs et aux municipalités de bénéficier d'une certaine cohérence et d'une certaine clarté concernant les attentes en matière de normes de service. En général, les parties prenantes du secteur de l'aménagement et le public ont aimé cette initiative.

Voici les principales limites des échéanciers imposés par la loi cernées par la majorité des participants à l'examen :

- Les échéanciers ne tiennent pas compte de la complexité variable des différentes demandes. Les projets plus complexes nécessitent souvent plus de temps pour un examen et une consultation appropriés. Cette situation peut conduire à des examens incomplets ou à des recommandations administratives au conseil, ce qui peut compromettre la qualité de la prise de décision et l'efficacité des audiences publiques.
- Les échéanciers spécifiés ne permettent pas d'obtenir une réponse adéquate, en particulier lorsque plusieurs ministères ou organismes externes doivent être consultés. Cette situation est particulièrement évidente dans les cas impliquant des ministères provinciaux, où les délais de réponses peuvent avoir un impact sur l'échéancier global.
- De nombreux participants des municipalités et des districts d'aménagement du territoire ont indiqué qu'il était difficile de trouver un équilibre entre la nécessité d'une consultation publique approfondie et les échéanciers prescrits, en particulier pour les demandes litigieuses ou complexes.
- Bien que la législation permette de prolonger l'échéancier, certaines parties prenantes estiment qu'une plus grande flexibilité est nécessaire pour tenir compte de circonstances uniques ou de défis imprévus.
- Les différences de délais entre la Charte de la ville de Winnipeg et la Loi sur l'aménagement du territoire ont créé des attentes incohérentes qui compliquent la tâche des promoteurs de projets dans de nombreuses régions de la province.
- Les échéanciers indiqués ne permettent pas aux municipalités de tenir compte des délais de procédure, des pauses du conseil ou des périodes de prorogation, et ne donnent pas de directives sur l'applicabilité des périodes où le processus décisionnel du conseil est suspendu (p. ex. pendant une élection).
- Les échéanciers ne tiennent pas suffisamment compte de l'impact des processus d'appel et de renvoi sur le processus décisionnel global, notamment en raison des délais enregistrés lorsqu'une demande est renvoyée ou fait l'objet d'un appel auprès de la Commission municipale.

L'équipe d'examen a procédé à une analyse des échéances prévues par la législation. L'analyse complète figure à l'**annexe E**.

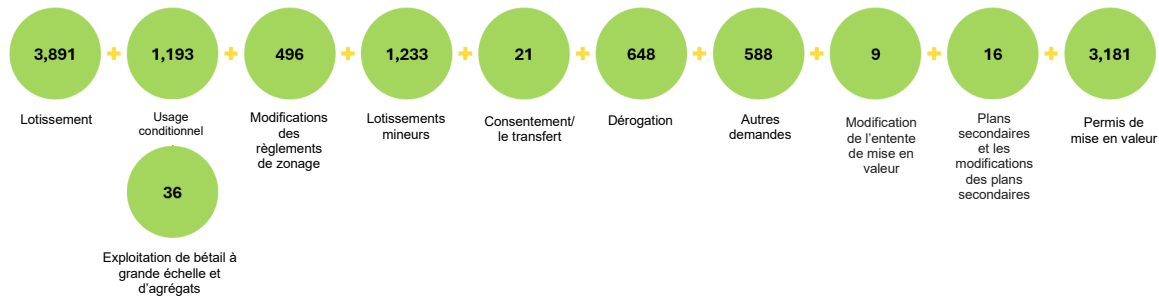
Impacts sur l'échéancier en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire

Au total, 8 106 dossiers de planification et d'aménagement ont été fournis par les municipalités. Le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba a fourni 5 124 dossiers supplémentaires contenant des échéanciers détaillés et des dates critiques pour les lotissements

standard et les lotissements mineurs. Toutes les analyses portent sur la période postérieure au 29 octobre 2021, date d'entrée en vigueur de ces dispositions.

Figure 4 : Analyse des dossiers des municipalités manitobaines

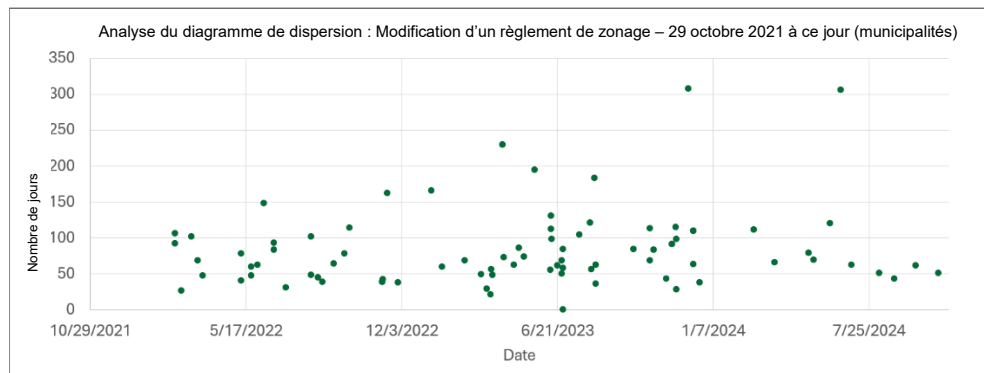
Analyse des dossiers des municipalités du Manitoba



Source : Demande de données des municipalités.

Les graphiques ci-dessous montrent le rendement des municipalités par rapport aux échéanciers fixés :

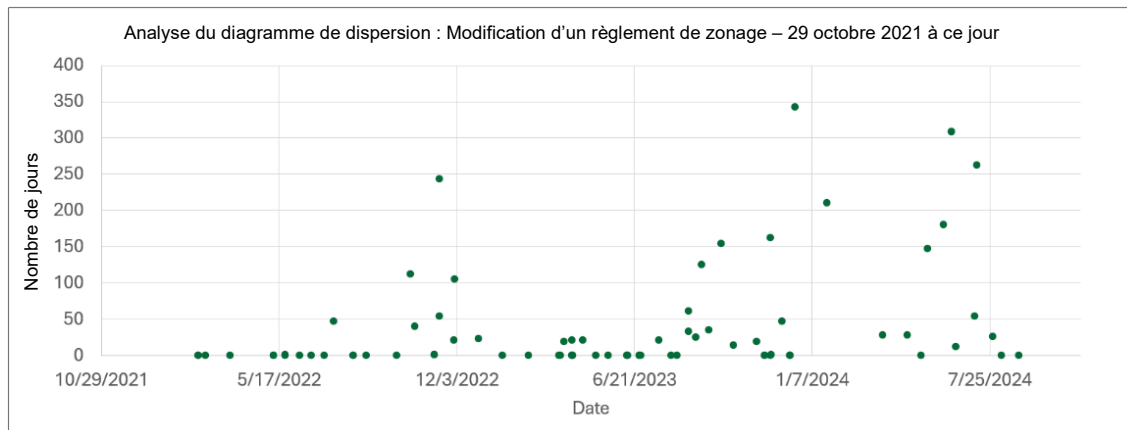
Figure 5 : Modifications d'un règlement de zonage municipal – 90 jours entre la date de dépôt de la demande et l'audience



- ✓ Analyses des dossiers : 85
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 84
- ✓ Jours médians : 68
- ✓ Jours minimums : 1
- ✓ Jours maximums : 308

Source : Demande de données des municipalités.

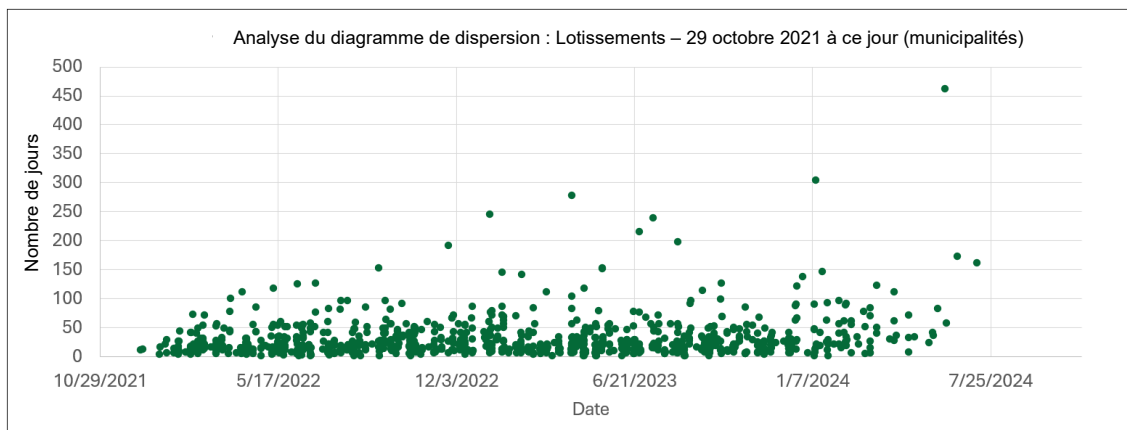
Figure 6 : Modifications du règlement de zonage municipal – 60 jours entre l’audience et la décision du conseil municipal ou le renvoi à la Commission municipale du Manitoba



- ✓ Analyses des dossiers : 89
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 37
- ✓ Jours médians : 37
- ✓ Jours minimums : 1
- ✓ Jours maximums : 143

Source : Demande de données des municipalités.

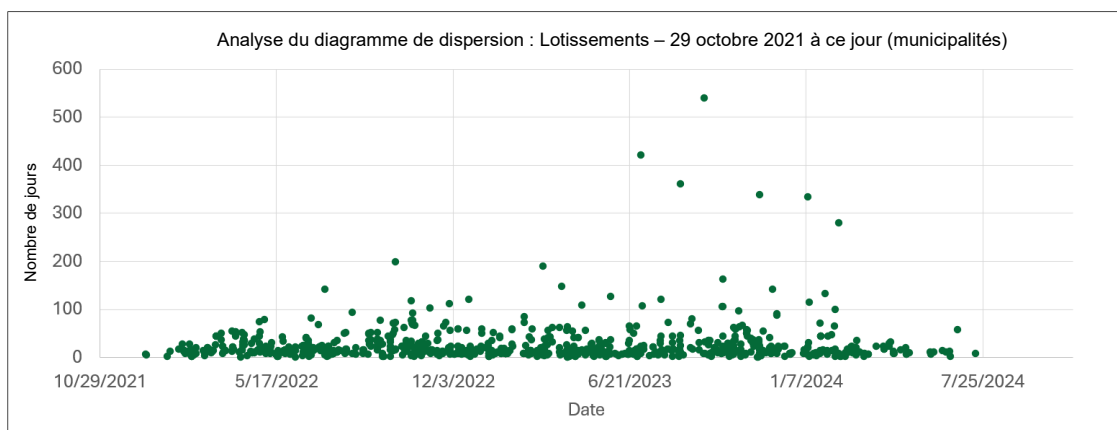
Figure 7 : Lotissements des municipalités – 90 jours à compter de la date de dépôt de la demande par le conseil pour l’adoption d’une résolution



- ✓ Analyses des dossiers : 885
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 31
- ✓ Jours médians : 21
- ✓ Jours minimums : 1
- ✓ Jours maximums : 462

Source : Demande de données des municipalités; ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba.

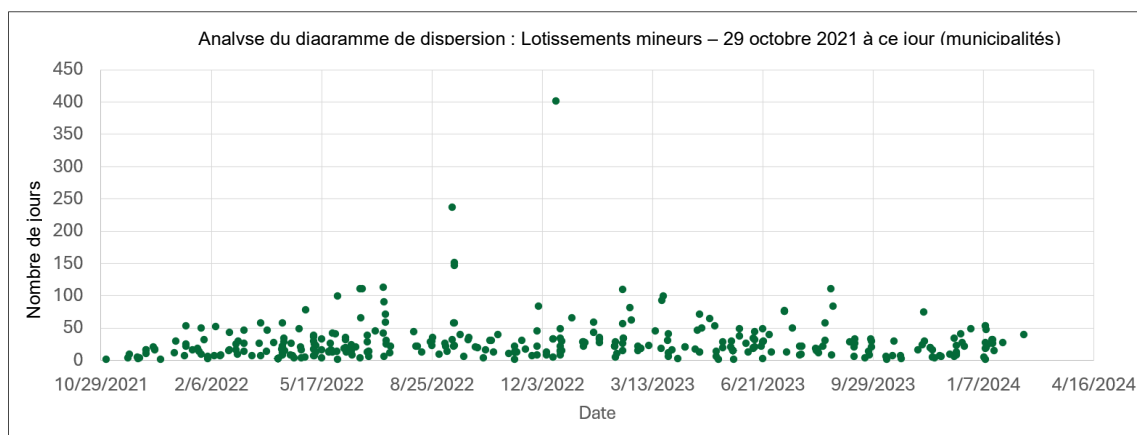
Figure 8 : Lotissements des municipalités – 60 jours à compter de la date de la résolution du conseil pour la décision de l'autorité compétente



- ✓ Analyses des dossiers : 897
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 24
- ✓ Jours médians : 14
- ✓ Jours minimums : 24
- ✓ Jours maximums : 549

Source : Demande de données des municipalités; ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba.

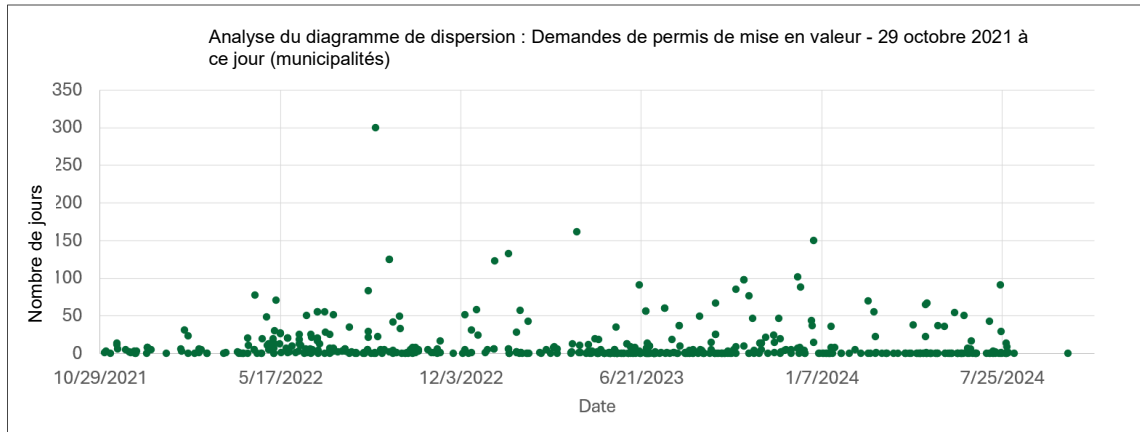
Figure 9 : Lotissements mineurs des municipalités – 60 jours entre la date de dépôt de la demande par le conseil et la décision



- ✓ Analyses des dossiers : 356
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 27
- ✓ Jours médians : 20
- ✓ Jours minimums : 1
- ✓ Jours maximums : 401

Source : Demande de données des municipalités; ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba.

Figure 10 : Permis de mise en valeur des municipalités – 20 jours pour déterminer si la demande est complète à compter de la date de dépôt de la demande



- ✓ Analyses des dossiers : 546
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 10
- ✓ Jours médians : 1
- ✓ Jours minimums : 1
- ✓ Jours maximums : 300

Source : Demande de données des municipalités; ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba.

Voici les conclusions de cette analyse :

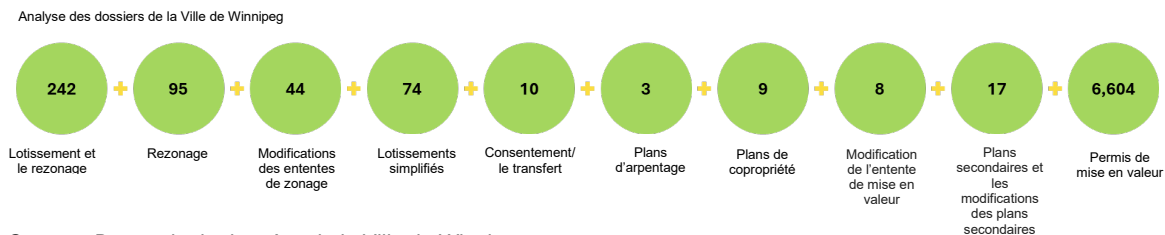
- Les municipalités régies par la Loi sur l'aménagement du territoire progressent de manière significative vers les échéances fixées.
- Pour tous les types de demandes, le rendement moyen et médian est bien en deçà des échéances fixées par la législation pour tous les types de demandes.
- Les municipalités respectent généralement toutes les normes de service appropriées pour les demandes de lotissement standard et de lotissement mineur. (Le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba administre la procédure de lotissement, à l'exception des districts d'aménagement du territoire qui sont officiellement habilités à exercer cette fonction.) :
 - Presque tous les demandeurs sont servis dans les limites des normes de service appropriées pour les lotissements standard (92 % – 95 %) et les lotissements mineurs (92 %).
- Le rendement des municipalités est variable pour les modifications du plan secondaire, mais les données disponibles n'étaient pas suffisantes pour permettre une évaluation complète du rendement pour ce type de demande.
- Le rendement des municipalités en matière de respect des normes de service appropriées pour les demandes de permis de mise en valeur s'améliore.
- Il y a de plus en plus de cas où les permis de mise en valeur sont considérés comme achevés en un jour ouvrable seulement par rapport aux années précédentes.
- Voici les principaux domaines présentant un écart par rapport aux échéances fixées :

- 35 % des modifications des règlements de zonage ne respectent pas la norme de service appropriée pour le nombre maximum de jours entre le dépôt de la demande et la date de l'audience.
- 16 % des modifications des règlements de zonage ne respectent pas la norme de service appropriée pour le nombre maximum de jours entre la date de l'audience et la décision du conseil.
- 14 % des demandes de permis de mise en valeur n'atteignent pas l'objectif de la norme de service appropriée concernant le nombre maximal de jours dont dispose une municipalité pour déterminer si une demande de permis de mise en valeur est complète.
- Il semble qu'il y ait des retards importants par rapport à la période de 60 jours entre l'audience publique et la décision du conseil ou le renvoi à la Commission municipale.
 - Il s'agit notamment d'écarts importants, souvent jusqu'à quatre ou cinq fois supérieurs aux échéances fixées.
 - Ce constat souligne l'impact du temps associé aux renvois ou aux appels devant la Commission municipale sur l'ensemble du processus d'approbation.

Impacts sur l'échéancier en vertu de la Charte de la ville de Winnipeg

Au total, 7 106 dossiers de planification et d'aménagement ont été fournis par la Ville de Winnipeg pour réaliser cette analyse. Toutes les analyses portent sur la période postérieure au 29 octobre 2021, date d'entrée en vigueur de ces dispositions.

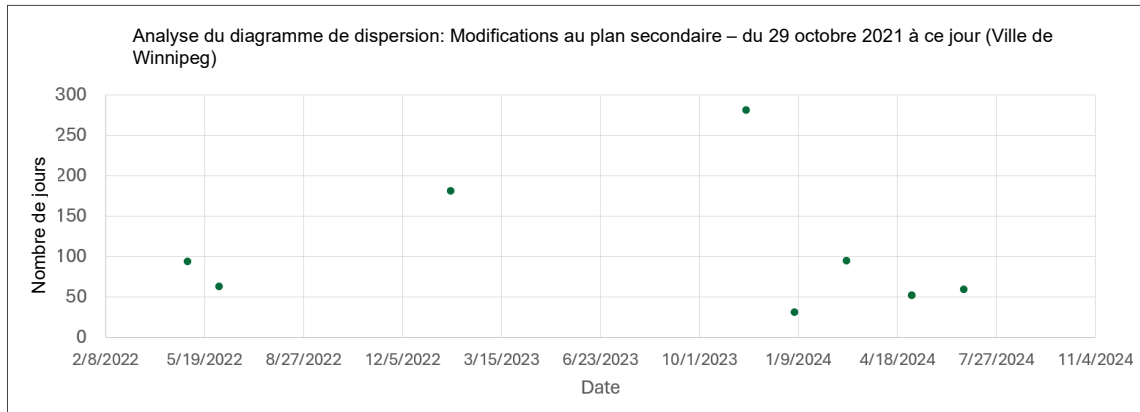
Figure 11 : Analyse des dossiers de la Ville de Winnipeg



Source : Demande de données de la Ville de Winnipeg.

Les graphiques suivants montrent le rendement de la Ville de Winnipeg par rapport aux échéanciers fixés :

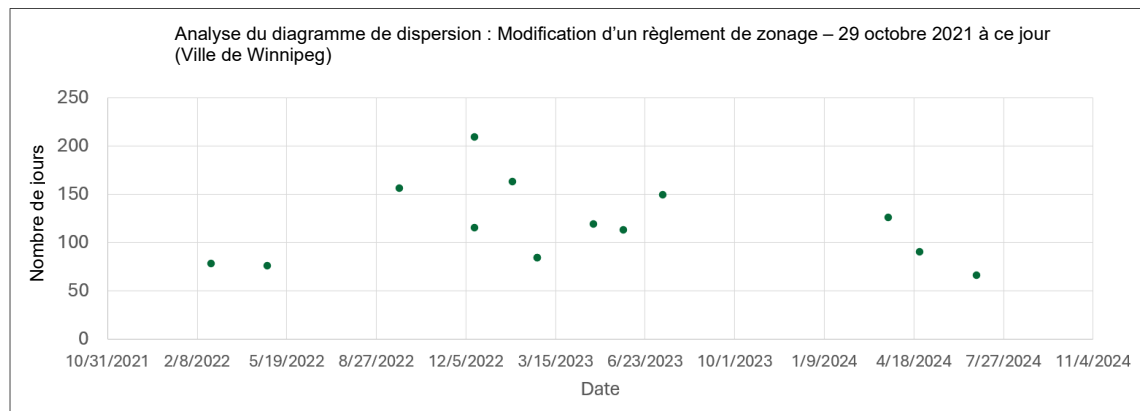
Figure 12 : Modifications du plan secondaire de la Ville de Winnipeg – 150 jours à compter de la date de réception de la demande complète par la Ville pour prendre une décision



- ✓ Analyses des dossiers : 9
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 100
- ✓ Jours médians : 63
- ✓ Jours minimums : 31
- ✓ Jours maximums : 281

Source : Demande de données de la Ville de Winnipeg.

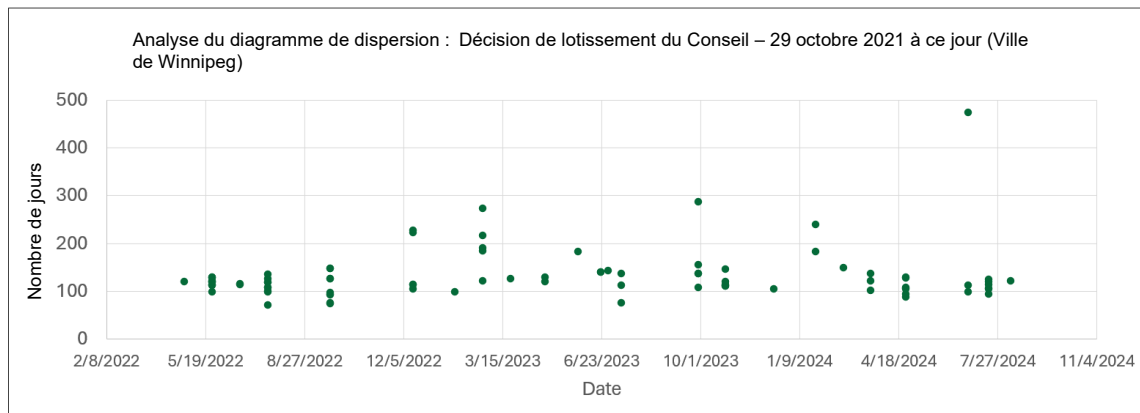
Figure 13 : Modifications des règlements de zonage de la Ville de Winnipeg – 150 jours à compter de la date de réception de la demande complète par la Ville pour prendre une décision



- ✓ Analyses des dossiers : 14
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 116
- ✓ Jours médians : 114
- ✓ Jours minimums : 66
- ✓ Jours maximums : 209

Source : Demande de données de la Ville de Winnipeg.

Figure 14 : Décisions du Conseil de la Ville de Winnipeg en matière de lotissement – 150 jours à compter de la date de réception de la demande complète par la Ville pour prendre une décision



- ✓ Analyses des dossiers : 88
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 131
- ✓ Jours médians : 119
- ✓ Jours minimums : 71
- ✓ Jours maximums : 474

Source : Demande de données de la Ville de Winnipeg.

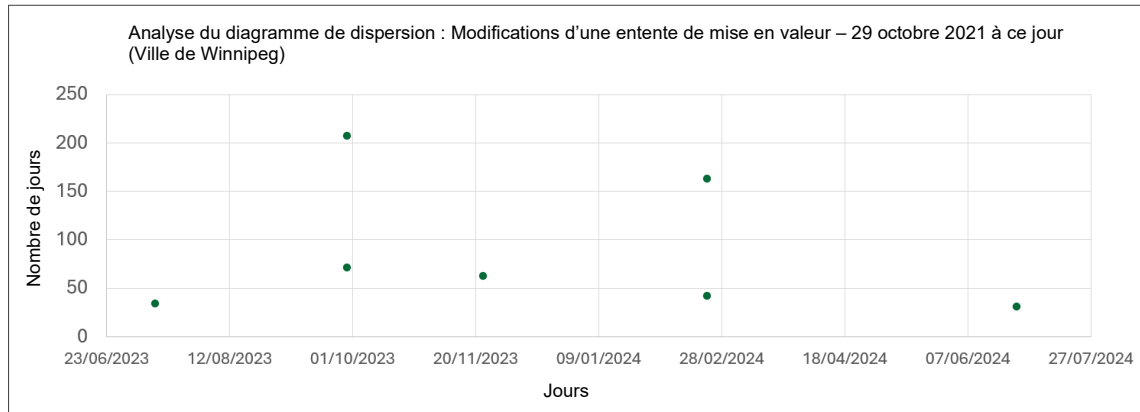
Figure 15 : Décisions de lotissement de la Ville de Winnipeg par un employé désigné – 60 jours à partir de la date de réception de la demande complète par la Ville pour prendre une décision



- ✓ Analyses des dossiers : 70
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 50
- ✓ Jours médians : 43
- ✓ Jours minimums : 29
- ✓ Jours maximums : 384

Source : Demande de données de la Ville de Winnipeg.

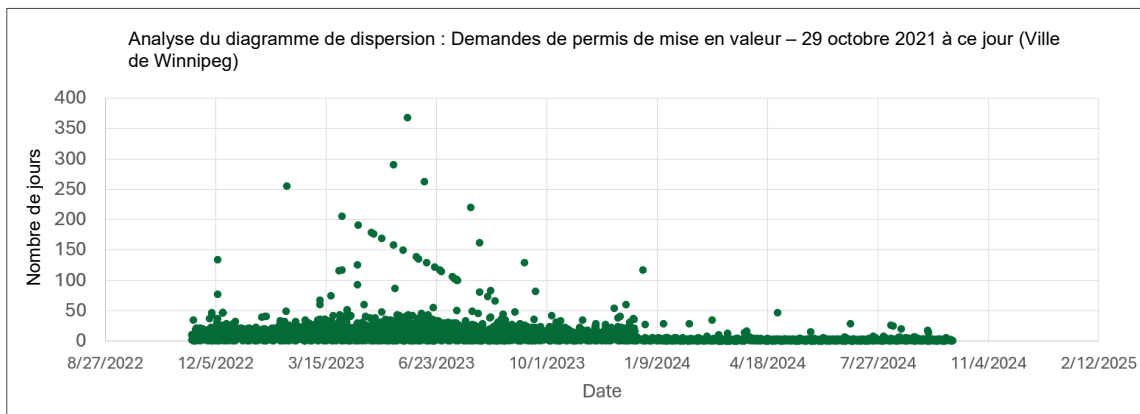
Figure 16 : Modifications à l'entente de mise en valeur de la Ville de Winnipeg – 90 jours à compter de la date de réception par la Ville de la demande complète



- ✓ Analyses des dossiers : 7
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 87
- ✓ Jours médians : 62
- ✓ Jours minimums : 31
- ✓ Jours maximums : 207

Source : Demande de données de la Ville de Winnipeg.

Figure 17 : Demandes de permis de mise en valeur de la Ville de Winnipeg – 20 jours pour déterminer si la demande est complète à compter de la date de dépôt de la demande



- ✓ Analyses des dossiers : 6,604
- ✓ Nombre moyen de jours observés : 8
- ✓ Jours médians : 4
- ✓ Jours minimums : 1
- ✓ Jours maximums : 367

Source : Demande de données de la Ville de Winnipeg.

Voici les conclusions de cette analyse :

- La Ville de Winnipeg fait des progrès significatifs pour respecter les échéances fixées.
- La Ville de Winnipeg respecte certaines normes de service plus régulièrement que d'autres, notamment concernant les normes de service appropriées pour les permis de mise en valeur (90 %) et les décisions de lotissement prises par un employé désigné (92 %).

- La Ville de Winnipeg s'est considérablement améliorée dans le respect des normes de service appropriées pour les permis de mise en valeur après l'adoption de la législation.
- Voici les principaux domaines présentant un écart par rapport aux échéances fixées :
 - 29 % des dossiers relatifs aux ententes de mise en valeur ne respectent pas la norme de service appropriée.
 - 22 % des décisions de modification du plan secondaire ne respectent pas la norme de service appropriée.
 - 22 % des décisions de modification du règlement de zonage ne respectent pas la norme de service appropriée.
 - 14 % des décisions de lotissement prises par le conseil ne respectent pas les normes de service appropriées.
- Il existe des possibilités d'amélioration ciblées afin d'accroître la cohérence de la Ville de Winnipeg concernant le respect des normes de service appropriées pour les ententes de mise en valeur, les décisions de modification du plan secondaire et les décisions de modification du règlement de zonage.

L'équipe d'examen a examiné cinq demandes complexes relevées par l'UDI par rapport aux échéanciers approuvés évalués ci-dessus pour la Ville de Winnipeg. L'objectif de cette analyse était de comprendre l'impact des activités préalables à la demande ainsi que les délais nécessaires à la conclusion d'ententes de mise en valeur après l'approbation du conseil. Le nombre de dossiers ne permet pas de tirer des conclusions officielles et est plus représentatif par nature. Cette analyse a été communiquée aux représentants de la Ville de Winnipeg et de l'UDI pour recueillir leurs commentaires. En voici les points saillants :

- Les échéanciers imposés par la loi ne tiennent pas compte de la période prolongée associée à la communication préalable à la demande entre les promoteurs et la Ville.
- Les dossiers mettent en évidence l'impact des processus procéduraux dans les processus décisionnels associés à toutes les demandes d'aménagement, y compris la comparution devant divers comités communautaires.
- Les dossiers mettent en évidence le délai prolongé associé à l'élaboration et à la finalisation d'une entente de mise en valeur par rapport à la norme établie de 90 jours.
- Les dossiers fournis montrent que le processus complet, du premier contact avec la Ville de Winnipeg à la demande, à l'approbation du conseil et à la conclusion de l'entente de mise en valeur, peut durer des centaines de jours, voire des années.
- La Ville de Winnipeg a fait remarquer que certains délais sont demandés par le promoteur en raison de l'évolution des conditions du marché, de la révision des plans de mise en valeur, etc.
- Dans ce cas, la Ville ne « suspend » pas les demandes, de sorte que l'analyse des données reflète l'impact des processus de la Ville ainsi que les délais demandés par le demandeur.
- Les participants du secteur de l'aménagement et la Ville de Winnipeg ont noté que ces processus incluent des activités communes et que des améliorations sont possibles de part et d'autre.

Commentaires des participants sur les échéanciers

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires sur les échéanciers des municipalités, du public, des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie :

*« Les modifications apportées à la législation manitobaine sur l'aménagement du territoire ont créé des procédures et des obstacles supplémentaires au lieu de simplifier les processus et d'améliorer les échéanciers d'approbation. »
– Observation officielle de l'UDI*

« La première lecture survient généralement un mois après l'approbation du rapport par le conseil. Il s'agit de l'échéancier que le gouvernement provincial a inscrit dans la législation et que la Ville s'efforce de respecter. Toutefois, le processus est loin d'être achevé. » – Participant à la consultation

« Si l'objectif est d'éliminer les délais dans le processus d'approbation, les échéanciers doivent être cohérents avec toutes les parties concernées afin de ne pas créer de goulot d'étranglement ailleurs dans le système. » – Participant à la consultation

2.3.2. Exhaustivité des demandes

Les avis sont mitigés concernant l'obligation des municipalités de gérer les demandes complètes en 20 jours.

La majorité des parties prenantes des municipalités, de l'aménagement et de l'industrie partage ce point de vue :

- La législation manque de lignes directrices claires et cohérentes sur ce qui constitue une demande complète.
- Cette ambiguïté est à l'origine de désaccords entre les demandeurs et les municipalités.
- Le rôle de l'évaluateur des demandes est crucial mais, souvent, il n'est pas évident de choisir qui l'occupera ou de décider si une norme plus cohérente est nécessaire pour déterminer si les demandes sont complètes.
- Cette exigence fait en sorte que les conversations d'information au début d'un projet sont plus difficiles, car la législation oblige les municipalités à gérer des demandes complètes plutôt qu'à résoudre un problème par étapes.
- Il est de plus en plus reconnu que les plateformes numériques et les formulaires normalisés peuvent contribuer à améliorer l'exhaustivité des demandes et à simplifier le processus d'observation.
- Dans les cas où l'intervention d'un ministère provincial est nécessaire, les délais dans la réception de ces informations peuvent avoir une incidence sur l'exhaustivité des demandes, ce qui est source de frustration tant pour les demandeurs que pour les municipalités.

Les parties prenantes du secteur de l'aménagement et de l'industrie ont indiqué que certaines municipalités ont mis en place des procédures officielles d'examen préalable des demandes en conséquence directe de la législation. De leur point de vue, le travail d'examen a été effectué en dehors des échéances prévues, de sorte qu'il n'a pas été « mesuré ». Nombre de ces participants ont fait part de leur expérience, à savoir que les municipalités ont communiqué sur les lacunes d'une demande vers la fin de l'échéance fixée, dans l'intention de retirer la demande des échéances prescrites par la loi.

L'équipe d'examen a confirmé auprès de nombreuses autorités d'aménagement que cette stratégie a permis de gérer des dossiers plus complexes lorsque les informations étaient incomplètes ou qu'il fallait plus de temps pour réaliser un examen complet.

De nombreux participants des municipalités et des districts d'aménagement du territoire ont indiqué que certains promoteurs ont utilisé cette disposition de la législation pour intimider ou menacer les fonctionnaires désignés de poursuites judiciaires personnelles. Ils ont noté que ces mêmes promoteurs menacent souvent d'utiliser les processus d'appel de la Commission municipale pour intimider les fonctionnaires impliqués dans les processus décisionnels. Selon

eux, ce comportement a encore renforcé l'accent mis sur le protocole procédural et administratif au lieu de trouver des moyens d'accélérer l'aménagement dans un esprit de collaboration.

Ces mêmes participants ont fait remarquer que la législation crée l'attente que les problèmes liés à une demande d'aménagement et de mise en valeur sont tous liés à l'exhaustivité. Ils affirment que cette situation a réduit leur capacité à refuser des demandes, même si les périodes de réflexion prévues par la loi permettent à un fonctionnaire désigné ou à une autorité d'aménagement de refuser une demande qui a été rejetée.

Commentaires des participants sur l'exhaustivité

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires des municipalités, du public, des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie sur l'exhaustivité :

« Demandes incomplètes – La Ville prendra désormais plusieurs mois avant d'examiner une demande et de la déclarer "incomplète". Une fois qu'une demande a été déclarée "incomplète", il devient urgent de faire appel auprès de la Commission municipale du Manitoba. Cependant, pour en arriver à cette date de début, il faudra peut-être plusieurs mois pendant lesquels la Ville ne voudra pas examiner les documents. » – Participant à la consultation

« Les ministères ont trop de latitude pour définir ce qu'est une demande complète. » – Participant au sondage

« Lorsque l'on examine l'ensemble de la loi, chaque article, chaque section, quel que soit le libellé, toutes les dispositions indiquent l'exhaustivité des documents, demandes et appels. C'est l'avis de l'autorité compétente. Existe-t-il un endroit où nous avons une compréhension commune, même parmi les planificateurs, de ce qui est "complet"? Existe-t-il une définition? Savez-vous tous quelle est la définition de l'exhaustivité des différentes autorités d'aménagement? Indépendamment de ce fait, pourriez-vous expliquer si les demandes qui vous parviennent sont complètes si elles vous étaient soumises pour examen? » – Participant à la consultation

2.3.3. Examen des demandes

Bien qu'ils ne soient pas directement définis dans la législation, l'examen et la diffusion des demandes constituent des fonctions essentielles qui ont un impact direct sur les décisions d'aménagement.

Tous les commentaires des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie ont permis de cerner les thèmes suivants :

- L'examen et la diffusion des demandes d'aménagement ne sont pas normalisés dans toutes les municipalités.
- La coordination entre les différents ministères impliqués dans la procédure d'examen au sein de la Ville de Winnipeg et entre les ministères pose problème, ce qui entraîne souvent des retards et un manque d'efficacité.
- La législation ne prévoit pas de conséquences en cas d'échéances non respectées par les ministères d'examen.
- Les mécanismes établis par la Ville et le gouvernement provincial pour évaluer et déterminer les exigences plus globales des demandes ne sont pas bien compris par les demandeurs, car ils semblent fournir des exigences incomplètes ou contradictoires.
- Certaines municipalités ont choisi de mettre en place des procédures officielles d'examen préalable des demandes en dehors des échéances prévues par la loi.

- L'équipe d'examen a confirmé que 14 % des municipalités ont mis en place une forme d'examen officiel avant projet et que nombre de ces processus ont été établis avant la mise en œuvre de cette législation.
- Les participants ont noté que la décision de la Ville de Winnipeg de mettre en œuvre des examens officiels préalables à la demande a eu un impact significatif sur les échéances.

L'équipe d'examen note que le conseil municipal de Winnipeg a éliminé l'exigence d'un examen officiel préalable à la demande, introduite en réponse à la législation le 18 juillet 2024. Dans le cadre de cette décision, le conseil a demandé aux services publics de veiller à ce que toutes les demandes non officielles concernant les détails des demandes d'aménagement soient traitées de manière constructive et rapide.

Le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba et les ministères d'examen provinciaux ont reconnu qu'il existe des échéanciers fixes pour la diffusion et les commentaires, mais qu'il peut être difficile de toujours les respecter. Les parties prenantes des municipalités ont toutes fait part de leurs préoccupations quant à l'opportunité de ces examens, notant que les résultats sont souvent reçus la veille d'une audience publique. Cette situation a une incidence sur l'autorité d'aménagement ou du conseil, qui doit intégrer ces renseignements de manière efficace dans le rapport administratif et les recommandations. Certains participants ont noté que ce processus était la fonction de l'ancienne Commission interministérielle d'aménagement du territoire, qui a été abolie dans le cadre de ces changements législatifs.

Toutes les parties prenantes responsables de l'aménagement ont noté que les processus d'examen de la Ville de Winnipeg sont particulièrement fastidieux. Elles ont souligné les exigences en matière de préparation et de participation à de multiples comités impliqués dans les décisions d'aménagement, ainsi que les exigences imposées aux demandeurs de fournir les mêmes renseignements à plusieurs reprises, comme étant des préoccupations majeures.

Les professionnels de l'aménagement du territoire, ainsi que les parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie, se sont dits préoccupés par le fait que les organismes d'examen ne fournissent pas d'exigences ou de conditions complètes et exploitables pour la plupart des demandes au cours de l'examen initial. Ce constat empêche la définition d'exigences claires pour soutenir la prise de décision du conseil et du promoteur du projet. Ces participants ont donné des exemples de commentaires officiels formulés par les ministères d'examen provinciaux et les services de la Ville de Winnipeg à la suite de l'examen de la demande. Voici quelques-uns de ces commentaires représentatifs :

- « En raison de circonstances indépendantes de notre volonté, nous ne sommes pas en mesure de formuler des commentaires sur cette demande. Si vous n'avez pas reçu de commentaires de notre section, veuillez accepter ce courriel comme une demande de prolongation et nous essaierons de traiter la demande dès que possible. »
- « Nous pensons que les exigences définies par le district d'aménagement du territoire sont appropriées, mais nous nous réservons le droit d'intégrer des exigences supplémentaires à une date ultérieure. »
- « Nous ne disposons pas de renseignements généraux pour prendre une décision à ce sujet. L'aménagement proposé nécessite la réalisation des études suivantes : LIST, après quoi nous déterminerons les exigences qui s'appliqueront au projet proposé. »
- « Ce projet se situe dans [TYPE DE RÉGION] qui exige la réalisation d'une [étude] ou la cession de terrains ou des frais en lieu et place de la cession. Il s'agit d'une nouvelle exigence définie dans le règlement X de TITRE DE LA LOI. »

Les parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie ont noté que l'incapacité des municipalités à définir clairement les exigences techniques et les conditions d'aménagement au moment de la demande contribue à une dépendance accrue à l'égard d'une condition standard pour exiger une entente de mise en valeur pour de nombreuses demandes. Cette situation réduit

la certitude pour les municipalités et les promoteurs de projets. Elle contribue également à la frustration de toutes les parties, car les exigences sont décrites à un stade ultérieur du projet, alors que celles-ci auraient dû l'être avant l'approbation du projet.

Certains participants ont fait remarquer que l'ensemble du processus d'approbation pourrait être amélioré si les municipalités mettaient en place une commission d'aménagement du territoire, ce qui est autorisé par la Loi sur l'aménagement du territoire. Les commissions d'aménagement du territoire fonctionnent comme un organe de décision qui peut se substituer aux conseils élus. Elles sont généralement composées de personnes nommées qui possèdent souvent une formation technique et ne sont pas appuyées par des élus. Certains participants ont fait remarquer que la Ville de Brandon dispose d'une commission d'aménagement du territoire qui fonctionne bien et qui traite les demandes d'usage des biens-fonds de moindre importance, telles que les dérogations et les usages conditionnels. Cette approche permet de libérer les ressources du conseil et de prendre plus de décisions localement. De nombreux participants ont fait remarquer qu'en plus d'améliorer les processus d'examen des demandes, les commissions d'aménagement du territoire pourraient atténuer l'influence politique dans les décisions d'aménagement.

Commentaires des participants sur l'examen des demandes par les autorités responsables de l'aménagement du territoire et le gouvernement

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires des municipalités, des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie ainsi que du public sur l'examen des demandes :

« Nous recevons simplement un courriel. Il est indiqué qu'il faut répondre avant tel jour, et c'est ce que nous faisons. » – Participant à la consultation

« Il nous est parfois difficile de déterminer si nous voulons faire un commentaire en fonction de la qualité de ce que nous voyons devant nous. » – Participant à la consultation

2.3.4. Motifs de la décision

Renseignements sur les raisons du rejet d'une demande par le conseil.

Un examen complet du contexte législatif de cette disposition dépasse la portée de ce projet, mais l'équipe d'examen estime qu'un certain contexte aidera les lecteurs de cette section.

Dans le cadre des processus de planification et d'aménagement, les conseils municipaux et les autorités d'aménagement jouent le rôle d'un organe quasi judiciaire. Ils sont tenus de prendre des décisions conformes aux politiques, procédures, règlements et plans établis.

La décision de rejeter une demande d'usage conditionnel ou de lotissement, ainsi que la décision de ne pas adopter un règlement relatif au plan de mise en valeur, un règlement relatif au plan secondaire et un règlement de zonage (ou toute modification de l'un d'entre eux), doit désormais être motivée par écrit.

Plusieurs avis de l'Ombudsman du Manitoba indiquent que l'on attend des conseils municipaux qu'ils rendent des décisions par écrit qui témoignent d'une réflexion approfondie sur la question qui leur a été soumise. Ces décisions établissent une attente d'équité procédurale et l'attente que l'autorité d'aménagement explique au demandeur en quoi sa demande n'est pas conforme aux politiques, procédures, règlements et plans établis.

On attend des conseils municipaux et des autorités d'aménagement qu'ils prennent des décisions cohérentes conformes aux règlements, plans, politiques et procédures, sur toutes les demandes d'aménagement du territoire. Les motifs écrits font état de la réflexion et des délibérations envisagées par le décideur au moment de la décision.

Le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba a fourni des directives aux municipalités sur les motifs de décision dans le guide de la Loi sur l'aménagement du territoire.

Commentaires des participants sur l'examen des demandes

Les participants à l'examen ont une position mitigée sur l'obligation imposée par la loi aux conseils de motiver par écrit leurs décisions de ne pas approuver les demandes de permis de construire.

Les participants de la profession juridique ont noté que cette exigence renforce l'équité de la procédure. Ils ont également souligné qu'elle avait l'avantage de protéger les organes décisionnels contre les contestations judiciaires en les obligeant à formuler des justifications claires fondées sur l'aménagement. Ils ont signalé qu'ainsi, les conseils ont tendance à réfléchir davantage à leurs décisions et à s'assurer qu'ils rejettent les demandes pour des raisons valables liées à l'aménagement plutôt que pour des considérations politiques ou non liées à l'aménagement.

Les participants à l'examen public, ainsi que les parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie, se sont montrés très favorables à l'exigence de décisions par écrit. De nombreux participants ont plaidé pour que cette exigence soit étendue aux décisions d'approbation ainsi qu'aux raisons invoquées par le conseil pour ne pas approuver une demande.

La plupart des dirigeants politiques municipaux participants ne sont pas favorables à cette exigence. Ils ont estimé qu'ils devraient pouvoir prendre des décisions en fonction des besoins locaux et que leur principale obligation redditionnelle est établie par le processus électoral.

De nombreux participants de l'administration municipale et des districts d'aménagement du territoire ont soutenu l'introduction de cette exigence. Bien que la mise en œuvre ait été difficile, ils ont noté qu'il était utile de concentrer le processus décisionnel d'approbation sur une justification claire des décisions prises lors de l'audience publique. Cette situation a permis d'améliorer la qualité du processus décisionnel du conseil et d'assurer une plus grande transparence de la décision pour le demandeur et le public. Il faut aussi que les fonctionnaires désignés de l'administration énoncent très clairement pourquoi une demande n'a pas été acceptée.

Malgré ces avantages, ces participants ont relevé plusieurs problèmes liés à la mise en œuvre de cette exigence dans le cadre de la législation :

- Les conseils ne sont pas formés par des partis politiques et manquent souvent de consensus, ce qui rend difficile la formulation d'une décision finale.
 - Les participants ont souligné qu'étant donné que chaque membre du conseil peut justifier sa décision par différentes raisons, il peut être difficile pour l'autorité d'aménagement de fournir une explication unifiée.
 - Ils ont noté que la façon de rendre compte des opinions ou votes minoritaires lors de l'audience d'approbation n'est pas claire.
- Certaines municipalités ont reçu de sérieux avertissements juridiques au sujet des risques associés à la documentation des motifs des décisions, car ceux-ci peuvent ouvrir la voie à des contestations.
- Il n'y a pas de lignes directrices claires sur ce qui constitue une décision et sur les implications de cette exigence pour les appels futurs.
 - L'équipe d'examen a vérifié un large éventail d'approches pour répondre à cette exigence entre les municipalités :
 - Fournir au conseil des résolutions normalisées dans le cadre de la recommandation qui énoncent des détails minimaux au-delà de la non-conformité avec les plans et les règlements existants.
 - Enregistrer l'intégralité de la discussion du conseil et l'annexer à la motion d'approbation

- Certains conseils ont adopté une procédure visant à documenter les motifs en dehors de l'audience publique et à les approuver lors de la réunion suivante de l'autorité d'aménagement.
- De nombreux participants ont fait remarquer que cette situation contribuait à un manque de transparence et permettait de prendre la décision en fonction de renseignements extérieurs à la procédure d'audience publique.

De nombreux participants à l'examen, y compris des membres de la profession juridique, ont fait remarquer que l'accent mis sur les décisions de « non-approbation » crée une « asymétrie intrinsèque » inappropriée. Ils ont noté que les changements visant à exiger la motivation de toutes les décisions amélioreraient la cohérence et l'équité de la procédure.

Les participants étaient presque tous d'accord qu'il faut améliorer la formation et l'éducation des membres du conseil, des participants de l'aménagement du territoire, de l'industrie et du public concernant l'exigence et l'application des motifs de décision dans le processus décisionnel en matière de planification et d'aménagement.

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires des municipalités, des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie, et du public sur les raisons de la décision :

« L'obligation de motiver le rejet des demandes d'aménagement est une pratique saine, car elle oblige le conseil [et les fonctionnaires désignés] à tenir compte de la politique municipale applicable à la prise de décision. Le [conseil] devrait également être tenu d'indiquer les raisons pour lesquelles il approuve les demandes. » – Participant au sondage auprès des municipalités

« L'obligation de motiver le rejet d'une demande dans une perspective positive est bien accueillie. Elle protège nos organes de décision contre les contestations judiciaires, qu'il s'agisse de la commission d'aménagement du territoire ou du conseil municipal. Nous devons réfléchir à notre raison de refuser une décision. » – Participant à la consultation

2.3.5. Ententes de mise en valeur

Les participants à l'examen sur les échéanciers imposés par la loi pour l'achèvement des ententes de mise en valeur ont un point de vue mitigé.

Toutes les parties prenantes ont déclaré que les dispositions de la législation visant à établir des échéances pour les ententes de mise en valeur n'ont pas eu d'impact significatif sur les résultats.

De nombreuses municipalités et districts d'aménagement du territoire déclarent ressentir une pression accrue pour conclure des ententes de mise en valeur dans les échéanciers prescrits. Elles notent que l'échéance de 90 jours est considérée comme un défi, en particulier lorsqu'il s'agit de projets complexes ou que les exigences en matière d'aménagement requièrent des documents justificatifs importants (p. ex. des ententes de servitude et des plans d'arpentage) qui relèvent du demandeur. La plupart des parties prenantes des municipalités ont exprimé leur inquiétude quant au fait que ces échéances conduiront à un plus grand nombre d'appels auprès de la Commission municipale lorsque des ententes ne sont pas conclues dans les échéances prescrites.

Certaines municipalités et certains districts d'aménagement du territoire ont indiqué qu'ils s'orientaient vers des modèles normalisés pour les ententes de mise en valeur afin de simplifier le processus et de respecter les nouveaux échéanciers. Ils ont également indiqué qu'ils avaient pris des mesures pour réviser leurs procédures internes afin de s'adapter aux nouveaux échéanciers, notamment en s'engageant plus tôt avec les promoteurs à respecter les exigences en matière d'aménagement et les conditions incluses dans une entente de mise en valeur.

Les parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie ont présenté la perspective suivante sur les exigences en matière d'échéanciers des ententes de mise en valeur :

- Bien qu'il soit difficile pour les municipalités et les promoteurs de respecter les échéanciers, cette exigence motive fortement les parties à résoudre les problèmes.
- La possibilité d'obtenir des prolongations par entente mutuelle écrite offre une certaine flexibilité, mais ajoute également un autre niveau de procédure.
- Le temps nécessaire pour finaliser les ententes de mise en valeur varie considérablement d'une municipalité à l'autre.

De nombreux promoteurs et parties prenantes de l'aménagement de l'industrie ont déclaré avoir subi des ralentissements importants dans l'obtention d'ententes de mise en valeur, certains indiquant qu'il fallait attendre jusqu'à un an après l'approbation du conseil municipal, voire plus. Ils ont noté que ces ralentissements sont particulièrement importants pour les ententes de mise en valeur dans la ville de Winnipeg.

L'absence de modèles normalisés pour les ententes de mise en valeur a souvent été citée comme une cause majeure de ralentissements. Les promoteurs ont suggéré qu'un pourcentage élevé de conditions d'entente (plus de 90 %) pourrait être rempli par le personnel débutant à l'aide de modèles qui pourraient accélérer considérablement le processus.

De nombreux promoteurs ont indiqué que les ralentissements causés par les services juridiques municipaux constituaient un problème important dans le processus d'entente de mise en valeur. Ils ont noté une certaine réticence à adopter des ententes normalisées et à s'appuyer sur des processus visant à établir des ententes uniques pour tous les projets d'aménagement.

Certains promoteurs estiment que l'accent mis sur les échéanciers de mise en œuvre et d'approbation des demandes n'aborde pas le véritable problème du temps nécessaire pour finaliser les ententes de mise en valeur après la décision du conseil municipal.

Commentaires des participants sur les exigences d'échéanciers pour les ententes de mise en valeur

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires des municipalités, des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie, ainsi que du public, sur les exigences d'échéanciers pour les ententes de mise en valeur :

« Je suis d'accord avec [nom supprimé] concernant l'échéancier. Il est très difficile de conclure une entente de mise en valeur dans le délai de 90 jours si nous attendons des plans de drainage, des servitudes et des documents supplémentaires. » – Participant à la consultation

« Avoir un échéancier qui indique le temps qui pourrait être nécessaire et le temps minimal requis si tout se passe bien est un atout. Je suppose qu'il en va de même pour les carrières ou les exploitations de bétail. L'échéancier décrit le temps requis pour tous les scénarios, du meilleur au pire. » – Participant à la consultation

2.3.6. Législation non promulguée : Aménagements importants

La législation prévoit la mise en œuvre de dispositions visant à accélérer l'approbation des aménagements importants. Ces projets ne nécessiteraient pas d'approbation pour chaque phase ultérieure d'un aménagement, mais permettraient à une municipalité de fixer des exigences en joignant une entente de mise en valeur à un permis de mise en valeur.

Dans sa forme non promulguée, une entente de mise en valeur peut être imposée lorsque l'aménagement est décrit comme un « aménagement important » ou lorsque l'expansion d'un service public est nécessaire. Les détails concernant les ententes de mise en valeur autorisées avec la demande d'un permis de mise en valeur ainsi que le terme défini d'« aménagement important » devaient être inclus dans un règlement ultérieur.

Commentaires des participants sur les dispositions relatives aux aménagements importants non adoptés

Les parties prenantes des municipalités et celles responsables de l'aménagement s'intéressent à ce concept pour des raisons différentes qui ne sont pas harmonisées.

Elles croient qu'il existe une grande confusion sur ce qui constitue un « aménagement important ». L'absence de définition claire a laissé de nombreuses parties prenantes dans l'incertitude quant à l'application de cette disposition.

Certains participants de l'aménagement de territoire voient dans cette disposition la possibilité de simplifier le processus d'approbation des projets plus importants et plus complexes, ce qui pourrait accélérer les aménagements de territoire importants qui s'inscrivent dans les priorités municipales ou régionales.

Les participants ont noté que ce qui constitue un aménagement important peut varier considérablement entre les zones urbaines et rurales ou entre les grandes et les petites municipalités. Il est donc difficile de créer une définition « unique » qui serait appliquée de manière cohérente dans toute la province.

Certaines parties prenantes des municipalités, dont la Ville de Winnipeg, ont souhaité que ces dispositions soient mises en œuvre afin d'accélérer les projets d'aménagement et de densification envisagés pour répondre à la demande de logements et satisfaire aux exigences du Fonds pour accélérer la construction de logements du gouvernement fédéral. Elles ont fait remarquer qu'il s'agit d'une exigence fondamentale pour permettre à la Ville de lancer des initiatives, notamment des mises à jour majeures du règlement de zonage pour permettre une construction de plein droit sur les principaux corridors et dans les zones d'aménagement ciblées.

Même si la possibilité de joindre des ententes de mise en valeur aux permis de mise en valeur pour les aménagements importants est considérée comme avantageuse, de nombreuses parties prenantes responsables de l'aménagement ont exprimé la crainte que sa mise en œuvre en tant que pouvoir général ne donne aux municipalités trop d'autorité pour appliquer le concept à de petits projets et pour modifier les exigences pour les phases futures des projets approuvés si, de l'avis de la municipalité, les exigences en matière de services ont changé. Elles ont également noté que certaines municipalités ont évoqué la possibilité d'étendre cette autorité au-delà des permis de mise en valeur afin d'inclure des ententes de mise en valeur pour les permis de construire, par exemple lorsqu'il y a une exigence d'investissement municipal dans l'infrastructure.

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires des municipalités, du public, des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie sur les exigences en matière d'échéanciers pour les dispositions relatives aux aménagements importants non promulguées :

- « Il serait utile que la formulation et le règlement connexe soient distribués aux municipalités pour examen et commentaires avant leur adoption. Les municipalités devraient accueillir favorablement la possibilité d'exiger une entente de mise en valeur comme condition à l'approbation du permis de mise en valeur d'un grand projet. » – Participant au sondage auprès des municipalités
- « Qu'est-ce qu'un aménagement important? Comment cette définition s'est-elle intégrée dans la législation et, étant donné qu'il s'agit d'une partie de la législation qui n'a pas été promulguée, est-elle claire? Qu'entendons-nous par aménagements importants? Est-ce tout ce qui arrive sur nos bureaux ou avons-nous réellement réfléchi à ce que cela pourrait être? » – Participant à la consultation

2.4. Équilibre entre l'intérêt de la province, les atouts stratégiques, le développement économique et l'intérêt de la collectivité dans le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire et de planification

Les points de vue sont mitigés quant à l'impact de la législation sur l'équilibre entre le rôle d'une collectivité dans la prise de décision en matière d'aménagement et de mise en valeur et les intérêts plus larges visant à soutenir l'aménagement du territoire, le développement économique ou certaines formes d'aménagement.

Les parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie ont clairement indiqué que l'importance que la législation accorde au processus décisionnel fondé sur des politiques, des plans de mise en valeur et des règlements de zonage approuvés est bénéfique. Ils ont fait valoir que de nombreux processus d'aménagement municipal empêchent les projets essentiels de se dérouler de manière prévisible. Voici les principaux facteurs contribuant à cette situation définis par ces participants :

- Préoccupations concernant la pression politique et le risque que les conseillers prennent des décisions impopulaires par crainte de répercussions politiques, même si ces décisions sont dans l'intérêt supérieur de la collectivité.
- Manque d'expertise des dirigeants municipaux et de l'administration qui ne disposent pas des connaissances ou de la formation nécessaires pour prendre des décisions éclairées sur des questions complexes de planification et d'aménagement.
- Application incohérente des politiques, plans et règlements de mise en valeur existants, en particulier lorsqu'ils s'appliquent à des projets présentant un intérêt provincial ou régional important.

Il a été noté que la législation devait accorder une attention particulière aux projets présentant un avantage global pour l'ensemble de la province, aux initiatives de développement économique significatives ayant un impact régional et aux projets présentant une contrainte unique due à la géographie, comme les exploitations de carrières et d'agrégats ou les grandes infrastructures de transport telles que les chemins de fer.

Ces participants ont plaidé en faveur d'un renforcement des exigences imposées aux municipalités en matière de prise de décision fondée sur des données probantes et sur des politiques, des plans et des règlements municipaux approuvés. Ils ont également souligné l'avantage d'accorder plus d'importance aux observations techniques pour guider les décisions d'approbation. Ils ont noté que ce type de prise de décision devrait être repris comme norme pour les appels indépendants auprès de la Commission municipale.

Certains participants à l'examen ont plaidé pour une hausse des exigences législatives en matière de prise de décision sur un éventail plus large de demandes et pour la mise en œuvre de dispositions renforcées en matière d'appel. Ils ont noté la nécessité d'accroître le contrôle provincial dans certains domaines afin que les intérêts économiques stratégiques ne soient pas indûment entravés par des préoccupations locales.

Bien qu'elle présente certaines limites, la procédure du Comité d'examen technique (CET) établie pour les exploitations de bétail a été citée par de nombreuses parties prenantes comme un exemple de procédure efficace pour l'examen des demandes d'aménagement et la prise de décision. Elle fournit une approche structurée pour évaluer les propositions d'aménagement et faciliter la collaboration entre les différents services, les parties prenantes et le public.

Voici certains des principaux avantages du processus d'examen du CET définis par les participants :

- Amélioration de la coordination en réunissant des représentants de différents services pour examiner collectivement les propositions, en veillant à ce que tous les points de vue pertinents soient pris en compte.

- Efficacité créée par l'examen simultané des propositions par toutes les parties afin de simplifier le processus et de réduire les ralentissements causés par des examens séquentiels.
- Uniformité grâce à l'application de normes et d'interprétations cohérentes dans les différents projets et ministères.
- L'identification précoce des problèmes permet de gagner du temps et d'économiser des ressources, tant pour les promoteurs que pour les municipalités.
- Une meilleure communication grâce à un forum de communication directe entre les promoteurs, le personnel municipal, les autres parties prenantes et le public, ce qui favorise une meilleure compréhension des exigences et des attentes.

Les participants municipaux ont affirmé que le meilleur forum pour prendre des décisions sur l'ensemble de l'aménagement se situe au niveau local. Ils ont noté que les conseils locaux élus sont les mieux placés pour trouver un équilibre entre les besoins des collectivités et les exigences en matière d'aménagement, même celles qui présentent des avantages économiques ou d'aménagement au sens large. Ils ont souligné que les collectivités locales devraient conserver le droit de déterminer les types d'aménagement que celles-ci souhaitent poursuivre, ainsi que d'établir des conditions pour ces aménagements lorsque des investissements dans les infrastructures ou l'atténuation des impacts sont nécessaires.

Ces participants ont exprimé l'opinion que les changements législatifs ont été trop orientés vers le contrôle provincial et la définition des priorités au détriment de l'autonomie locale. Ils ont noté que de nombreuses collectivités et leurs résidents s'intéressent réellement à l'impact de toutes les formes d'aménagement. Ils ont plaidé en faveur d'une voix plus forte dans toutes les prises de décision, y compris des pouvoirs d'appel plus restreints pour les décisions relatives à ces aménagements au sein de la Commission municipale.

De nombreuses parties prenantes des municipalités et de l'industrie ont indiqué que le gouvernement disposait d'outils pour établir des priorités claires dans le cadre de la Loi sur l'aménagement du territoire avant l'introduction des changements législatifs.

Ces parties prenantes ont convenu que le gouvernement pourrait utiliser les politiques provinciales d'usage des biens-fonds pour établir une politique claire et des priorités pour tous les types d'aménagement.

Les participants ont relevé les avantages d'une concentration des efforts sur l'établissement de priorités dans les politiques provinciales d'usage des biens-fonds :

- Clarifier les priorités provinciales concernant la nature et la forme de l'aménagement que le gouvernement souhaite que les municipalités prennent en compte dans leur processus d'aménagement du territoire et de prise de décision.
- Déterminer et protéger les ressources stratégiques essentielles au développement économique et définir les attentes quant à la manière dont ces ressources doivent être gérées dans tous les processus de planification et d'aménagement.
- Établir l'attente que la prise de décision fondée sur des données probantes constitue la base de tous les processus d'aménagement du territoire
- Préciser les attentes en matière de cohérence du processus d'aménagement du territoire, de terminologie et de prise de décision afin de mieux équilibrer les intérêts du développement économique mondial et les responsabilités de la gouvernance locale.
- Définir des critères clairs pour déterminer les droits d'appel en cas de conflit entre l'intérêt de la collectivité locale et une priorité provinciale globale.

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires des municipalités, des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie ainsi que du public concernant les exigences en

matière d'échéanciers et l'équilibre entre la prise de décision locale et l'aménagement avec des avantages stratégiques :

- « Nous soutenons aussi pleinement l'idée que les conseils municipaux sont les mieux placés pour prendre des décisions fondées sur leur connaissance et leur compréhension de leurs collectivités. En tant que représentants élus, ils doivent prendre des décisions fondées sur les priorités et le contexte locaux. »
– Observation officielle de l'AMM
- « Puisqu'il s'agit de carrières et de bétail, cette législation a influencé le conseil dans sa manière de procéder ou de prendre sa décision finale. Nous en venons à nous demander si nous devons imposer moins de conditions en espérant qu'il n'y aura pas d'appel à la Commission municipale. [Dans ce cas], nous n'avons plus aucun contrôle sur l'élevage intensif qui va s'installer dans notre municipalité. » – Participant à la consultation
- « Après un examen approfondi de la Loi sur l'aménagement du territoire, du Règlement sur l'aménagement du territoire et des politiques provinciales d'usage des biens-fonds, nous avons constaté que cette loi et ses modifications récentes, qui constituent le cadre fondamental de l'aménagement du territoire au Manitoba, ne contiennent pas de lignes directrices explicites permettant aux municipalités d'adopter des politiques relatives aux aménagements à proximité des activités et des infrastructures ferroviaires. De plus, le Règlement sur l'aménagement du territoire ne contient pas non plus ces directives explicites même s'il fournit des détails et des orientations supplémentaires sur des aspects spécifiques de l'aménagement du territoire, englobe les politiques provinciales d'aménagement du territoire et inclut les politiques qui régissent les exigences relatives à l'élaboration des plans de mise en valeur et les dispositions relatives aux exploitations de bétail. » – Participant à la consultation

2.5. Constitution et gouvernance du conseil régional d'aménagement du territoire

Au cours de l'examen, la région d'aménagement du territoire de la capitale a organisé des audiences publiques sur le Plan 20-50. Ces audiences ont suscité un vif intérêt de la part du public, notamment de la part d'individus et de groupes qui ont exprimé une forte opposition à la région d'aménagement du territoire de la capitale et au projet de plan. Plusieurs municipalités membres ont fait part de leurs préoccupations concernant le projet de plan et leur appartenance à la région au cours de ce processus. En guise de réponse partielle à ces commentaires, le gouvernement du Manitoba a annoncé des changements dans la législation qui oblige les municipalités à participer à la région métropolitaine de Winnipeg et au Plan 20-50. Bien que le contenu du Plan 20-50 et le processus décisionnel de la région métropolitaine de Winnipeg n'entrent pas dans le cadre du présent examen, ces circonstances ont eu un impact sur le processus d'examen et sur les commentaires reçus des parties prenantes.

La législation visée par cet examen a établi le processus permettant de créer des régions d'aménagement du territoire à l'échelle de la province, y compris à la demande de municipalités ou du ministre. Elle définit le rôle et la fonction d'une région d'aménagement du territoire, son mandat et ses pouvoirs. Une région d'aménagement du territoire a pour rôle principal de préparer et d'adopter un plan régional qui établit les exigences relatives à la structure officielle d'une région d'aménagement du territoire et les exigences relatives aux fonctions administratives et à la tenue des dossiers. La législation inclut un pouvoir réglementaire permettant au ministre de définir, par voie de règlement, l'obligation redditionnelle, les dispositions en matière de vote, les exigences réglementaires de la région d'aménagement du territoire et d'autres questions de gouvernance. Elle définit également les exigences d'un plan régional et permet de fournir une orientation plus détaillée par voie de règlement.

Les modifications législatives ont établi la région d'aménagement du territoire de la capitale et ont précisé sa composition. La composition de la région d'aménagement du territoire de la capitale peut être modifiée par le ministre par voie de règlement.

Les exigences détaillées concernant le plan régional sont définies dans le Règlement sur la région d'aménagement du territoire de la capitale.

Contexte de l'aménagement du territoire dans la région de la capitale et sa relation avec la législation visée par le présent examen

La portée de l'examen ne comprend pas une analyse complète de l'aménagement régional dans la région de la capitale, mais l'équipe d'examen estime qu'un certain contexte est pertinent pour les lecteurs de l'examen.

La région de la capitale de Winnipeg a plus de 30 ans d'expérience, d'histoire et d'activité dans le domaine de l'aménagement régional. Sa première stratégie a été publiée en mars 1996. Ce plan initial intégrait la participation de 16 municipalités et concentrait les efforts sur cinq domaines d'action : l'usage durable des biens-fonds, les services, les transports et le développement économique.

Depuis, de nombreux examens, rapports et projets ont été réalisés. Un certain nombre de ces rapports sont indiqués dans la **section 1.6** de l'**annexe B**.

En 2006, la Loi sur le Partenariat de la région de la capitale a été adoptée dans le but de créer la région de la capitale. Elle désigne 16 municipalités qui font partie de cette région et prévoit que ces organismes coopèrent à l'adoption d'une stratégie régionale. En 2013, les municipalités membres régies par cette loi ont formé le Partenariat de la région de la capitale du Manitoba qui, en 2018, est devenu la région métropolitaine de Winnipeg.

La législation faisant l'objet de cet examen a dissous la Loi sur le Partenariat de la région de la capitale et a établi le conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale avec la compétence et la responsabilité fonctionnelle décrites ci-dessus. Ce changement a permis d'élargir la composition officielle de la région de la capitale à 18 municipalités par l'ajout de la ville de Niverville et du village de Dunnottar.

Le conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale a été créé en tant que nouvelle société constituée en vertu d'une loi dotée d'un mandat et de pouvoirs législatifs renforcés. Bien qu'il ait adopté le nom de « région métropolitaine de Winnipeg », l'organisme n'a pas été créé dans la continuité des organismes qui l'ont précédé.

Cette approche a été conçue comme la prochaine évolution du cadre d'aménagement régional avec le soutien et la recommandation des parties prenantes des municipalités de la région de la capitale.

Les modifications législatives faisant l'objet du présent examen ont incorporé ou adapté les éléments clés du cadre de gouvernance prévu par la loi précédente, y compris les dispositions approuvées par les municipalités membres au moyen d'une résolution du conseil pour les processus décisionnels et de vote.

De nombreuses parties prenantes des municipalités ont confirmé, au cours de l'examen, qu'il était nécessaire de faire passer l'aménagement dans la région de la capitale à un niveau de maturité supérieur et d'établir la capacité d'adopter et de mettre en œuvre des plans avec un effet réel. Cette idée s'inscrit dans la logique et l'approche de la législation mises en œuvre pour créer le conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale.

Le gouvernement du Manitoba a fourni un financement important au conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale et aux organismes qui l'ont précédé pour soutenir les activités liées à son fonctionnement et à ses activités d'aménagement.

Commentaires sur la législation visée par cet examen

Dès le début de l'examen, les participants ont eu une vision mitigée de ces changements législatifs.

La majorité des participants du gouvernement provincial ont déclaré qu'il est trop tôt pour déterminer si cette partie de la législation est efficace ou non. Les municipalités situées en dehors de la région de la capitale et les participants à l'examen qui n'ont pas été directement impliqués dans le processus d'aménagement de la région de la capitale ont clairement indiqué qu'ils ne disposaient pas d'une expérience directe suffisante pour formuler des commentaires pertinents.

Dans la région métropolitaine de Winnipeg, la majorité des municipalités participantes ont soutenu le concept d'un organisme d'aménagement régional. Elle a noté que l'aménagement régional avait permis une coordination entre les municipalités sur des questions communes et contribué à établir des priorités claires. Elle a indiqué qu'un modèle de conseil régional d'aménagement du territoire est une meilleure option que d'autres approches de l'intégration régionale, y compris l'annexion.

Plusieurs municipalités de la région de la capitale se sont inquiétées du fait que le concept de mise en œuvre de la législation allait trop loin. Ces participants étaient préoccupés par le fait qu'il ajoutait un niveau décisionnel qui empiétait sur le rôle des municipalités membres de superviser l'aménagement au niveau communautaire. Une importante minorité de participants municipaux s'est fortement opposée à leur inclusion dans la région d'aménagement du territoire de la capitale. Ils ont plaidé pour qu'une procédure officielle de dérogation soit définie dans la législation et ont fait part de leur frustration quant au fait que les demandes de dérogation adressées à différents ministres en vertu des pouvoirs réglementaires existants n'ont pas été appuyées.

De nombreux participants ont estimé que le concept de mise en œuvre défini dans la législation n'était pas compatible avec l'esprit de collaboration et l'intention nécessaires pour réaliser des avancées significatives dans la région de la capitale. Voici certaines des principales préoccupations mentionnées :

- Nomination de membres non élus au conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale et à des postes de direction clés
- Structure décisionnelle qui donne à la Ville de Winnipeg un droit de vote « super majoritaire » basé sur la population
- Perte d'autonomie pour les décisions locales en raison des pouvoirs établis pour la région d'aménagement du territoire, y compris la capacité d'un conseil régional d'aménagement du territoire à forcer les municipalités membres à interrompre des mesures qui ne sont pas conformes à un plan régional approuvé au moyen d'une demande officielle ou d'une injonction si nécessaire
- Pouvoir de prélever des droits supplémentaires liés aux coûts opérationnels et aux activités du conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale
- Incertitude quant à la primauté du cadre de gouvernance et des règlements de la région de la capitale par rapport au cadre de gouvernance et aux règlements des municipalités membres
- Manque de clarté quant à l'impact d'un plan régional sur les municipalités membres et création de complexités supplémentaires pour les appels devant la Commission municipale (p. ex. la région métropolitaine de Winnipeg ou la municipalité défendant le plan régional, incohérences entre le plan régional et les règlements locaux)

Ces participants ont fait remarquer qu'il faut à la fois une « carotte et un bâton » pour équilibrer les intérêts régionaux et locaux dans la région de la capitale, mais que les pouvoirs élargis perturbent l'esprit de collaboration qui prévalait avant la mise en œuvre de la législation.

Les représentants des districts d'aménagement du territoire ont exprimé plusieurs préoccupations concernant les conflits potentiels entre les districts d'aménagement du territoire et les conseils régionaux d'aménagement du territoire, notamment :

- Les districts d'aménagement du territoire ne sont pas correctement représentés dans les conseils régionaux d'aménagement du territoire au-delà des représentants élus, ce qui entraîne une lacune dans la capacité du district d'aménagement du territoire à fournir des renseignements sur les questions régionales.
- Des incertitudes subsistent quant à la portée appropriée des conseils régionaux d'aménagement du territoire et à ses chevauchements ou conflits possibles avec la compétence d'un district d'aménagement du territoire.
- Il semble que la législation donne une définition vague de la transition des rôles et des responsabilités du niveau régional au niveau du district d'aménagement du territoire, ce qui pourrait entraîner des chevauchements et des conflits potentiels dans le processus décisionnel.

Certains participants craignent que les conseils régionaux d'aménagement du territoire ne donnent trop de pouvoir aux grandes municipalités membres (comme la Ville de Winnipeg), ce qui pourrait rendre vulnérables les petites municipalités et les districts d'aménagement du territoire. Ils ont fait part de leur appréhension que la régionalisation n'entraîne la perte de la voix et de l'autonomie des districts d'aménagement du territoire et des municipalités rurales dans les processus décisionnels.

Les participants au sondage ont émis des commentaires extrêmement variés au sujet du cadre législatif qui établit un conseil régional d'aménagement du territoire. Selon la majorité des réponses, les gouvernements municipaux sont les mieux placés pour prendre des décisions en matière de planification et d'aménagement au nom des résidents. Ces participants n'étaient pas favorables à une structure de conseil régional parce qu'elle supprimait l'autonomie d'une collectivité et introduisait une instance inutile. Une minorité de participants publics a exprimé son soutien au plan régional et a plaidé pour que le gouvernement renforce des priorités et des attentes claires pour la région de la capitale.

Les représentants du conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale ont souligné que l'approche définie dans la législation était fondamentale pour garantir que la région puisse remplir son mandat. Ils ont noté que la législation provinciale de la plupart des territoires de compétence au Canada prévoit des organismes d'aménagement régional. Ils ont souligné que, bien que variés, les concepts de définition des membres, d'établissement des autorités et des compétences en matière d'aménagement régional et d'harmonisation du processus décisionnel municipal ne sont pas propres au Manitoba. Ces participants ont expliqué que, dans la pratique, un conseil régional d'aménagement du territoire recherche le consensus, mais, lorsque c'est impossible, il doit pouvoir prendre des décisions et présenter des propositions. Voici une citation représentative de ce point de vue :

« Bien que la critique de la structure et des procédures de gouvernance vaille la peine d'être explorée, la certitude de la composition et le cadre décisionnel fournis par les modifications à la Loi sur l'aménagement du territoire et l'établissement du Règlement sur la région d'aménagement du territoire de la capitale sont importants pour maintenir les relations régionales de prise de décision et de travail en collaboration. En l'absence d'un cadre pour les procédures de gouvernance telles que les exigences en matière de vote, les décisions ne peuvent pas être prises et il n'y a guère d'action efficace. »
– Participant à la consultation

Certains représentants de la région métropolitaine de Winnipeg ont fait remarquer que modifier la législation afin de permettre aux régions de se retirer totalement ou partiellement de la procédure compromettrait le rôle qu'un conseil d'aménagement du territoire pourrait jouer indépendamment de son mandat.

De nombreux participants à l'examen croient que le gouvernement aurait pu mettre en œuvre un grand nombre des fonctions définies pour les conseils régionaux d'aménagement du territoire dans le cadre de ses pouvoirs législatifs. Ils ont fait remarquer que le gouvernement aurait pu fixer des exigences pour toutes les municipalités de la région de la capitale par l'intermédiaire des politiques provinciales d'usage des biens-fonds. Ils ont noté que la procédure d'examen des politiques provinciales d'usage des biens-fonds avec de nouveaux objectifs comprend une exigence officielle de consultation publique et constitue un moyen plus approprié pour le gouvernement d'établir ses priorités et ses attentes en matière d'aménagement régional dans toutes les régions de la province, y compris la région de la capitale.

Tous les participants à l'examen ont mentionné que la participation des collectivités autochtones à la gouvernance et aux décisions des conseils régionaux d'aménagement du territoire est fondamentale. Ils ont noté que la nomination de représentants de la Fédération des Métis du Manitoba et de la Treaty One Development Corporation constituait un pas dans la bonne direction.

La plupart des participants à l'examen ont souligné la nécessité d'établir les conseils régionaux d'aménagement du territoire autour d'un concept clair de bénéfice partagé. Ils ont cité l'expérience récente de la région métropolitaine de Winnipeg pour étayer ce point de vue. Ces participants ont noté que toutes les parties prenantes et la majorité des citoyens reconnaissent que les projets d'infrastructure, le développement économique et la prestation de services peuvent être plus efficaces et plus rentables lorsqu'ils sont abordés au niveau régional. Ils ont souligné que les avantages de l'aménagement régional s'étendent au-delà des municipalités pour répondre aux besoins de l'industrie et de tous les citoyens de la province. Ces participants ont indiqué que le concept de bénéfice partagé n'est pas toujours clair ou bien défini dans le rôle ou la fonction des conseils régionaux d'aménagement du territoire et que le gouvernement a une fonction importante pour établir leur importance.

De nombreux participants à l'examen ont fait remarquer que le processus de mise en œuvre se serait mieux déroulé si le gouvernement avait fourni davantage de directives et de soutien à toutes les municipalités de la région de la capitale pour les aspects suivants :

- Renforcer les directives sur les questions de gouvernance pendant la période de mise en œuvre spécifiée dans la législation après l'adoption du plan régional
- Confirmer l'obtention d'une source de financement prévisible indépendante des redevances versées par les municipalités membres
- Préciser les attentes concernant le rôle du conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale, qui doit veiller à ce que les municipalités membres se conforment au plan approuvé
- Clarifier les attentes à l'égard de la région métropolitaine de Winnipeg en tant qu'organisme de rétroaction ou d'examen, ainsi que les attentes à l'égard de la région métropolitaine de Winnipeg concernant les appels auprès de la Commission municipale

À la suite de l'annonce du gouvernement de modifier la législation exigeant que les municipalités fassent partie du conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale, plusieurs participants des municipalités, du secteur de l'aménagement et de l'industrie ont communiqué avec l'équipe d'examen pour lui faire part d'autres commentaires. Leur point de vue peut être résumé comme suit :

- Les organismes d'aménagement régionaux et l'aménagement régional ont un rôle important à jouer au Manitoba, en particulier pour un territoire de compétence de cette taille.
- Bien que le processus de mise en œuvre du Plan 20-50 et de création de la région de la capitale ait connu des accrocs, de nombreuses excellentes raisons plaident en faveur de la poursuite de ces actions.
- Les participants se sont inquiétés du fait que les circonstances qui ont conduit à l'action du gouvernement ont érodé la confiance entre les municipalités participantes.

- Il est aujourd'hui plus important que jamais que le gouvernement clarifie ses priorités et ses attentes concernant la poursuite des travaux d'aménagement du territoire dans la région de la capitale et dans d'autres régions de la province.
- On espérait qu'à l'issue de cet examen, le gouvernement nommerait un responsable au niveau politique pour rétablir un cadre aligné sur les objectifs du gouvernement.

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires des municipalités, des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie, ainsi que du public, sur les exigences d'échéanciers pour la formation des conseils régionaux d'aménagement du territoire :

- « *Des dispositions claires devraient décrire un mécanisme transparent dans la législation qui permet aux municipalités de joindre le conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale ou tout autre futur conseil semblable d'une autre région et de s'en retirer.* » – Observation officielle de l'AMM
- « *Nos membres ont cerné plusieurs lacunes dans l'approche du gouvernement provincial concernant la mise en œuvre de l'aménagement régional pour la région métropolitaine de Winnipeg au cours de cet examen. Lorsque le gouvernement provincial a créé la région métropolitaine de Winnipeg en tant qu'autorité d'aménagement régional, il ne semble pas lui avoir donné suffisamment d'indications sur ce qu'elle devait réaliser par son plan régional.* » – Observation officielle de l'UDI
- « *De nombreuses fonctions d'un conseil régional d'aménagement du territoire sont déjà prises en compte par les municipalités dans le cadre de la législation existante. Pourquoi transférer ces responsabilités à une nouvelle instance?* » – Participant au sondage
- « *L'idée était bonne : comment faire pour que toutes les municipalités en banlieue d'une ville se parlent? Il faut un organisme ou une association où elles peuvent s'asseoir ensemble, un plan à suivre et un moyen de prendre des décisions.* » – Participant au sondage
- « *C'était une erreur de céder aux plaignants (les habitants des villes à 15 minutes, Selkirk, Headingley, etc.) Ce projet de loi entraînera une rupture de l'aménagement coordonné.* » – Participant au sondage
- « *Permettre aux municipalités de se retirer de la région d'aménagement du territoire de la capitale irait à l'encontre de l'objectif même d'un cadre d'aménagement régional.* » – Participant au sondage

2.6. Rôle, adoption et importance du plan régional

Au cours de l'examen, la région d'aménagement du territoire de la capitale a organisé des audiences publiques sur le Plan 20-50. Ces audiences ont suscité un vif intérêt de la part du public, notamment de la part d'individus et de groupes qui ont exprimé une forte opposition à la région d'aménagement du territoire de la capitale et au projet de plan. Plusieurs municipalités membres ont fait part de leurs préoccupations concernant le projet de plan et leur appartenance à la région au cours de ce processus. En guise de réponse partielle à ces commentaires, le gouvernement du Manitoba a annoncé des changements dans la législation qui oblige les municipalités à participer à la région métropolitaine de Winnipeg et au Plan 20-50. Bien que le contenu du Plan 20-50 et le processus décisionnel de la région métropolitaine de Winnipeg n'entrent pas dans le cadre du présent examen, ces circonstances ont eu un impact sur le processus d'examen et sur les commentaires reçus des parties prenantes.

La législation visée par l'examen a établi une exigence selon laquelle toutes les régions d'aménagement, y compris la région d'aménagement du territoire de la capitale, doivent élaborer un plan régional, mener des projets d'aménagement régional et favoriser une infrastructure et des services régionaux rentables. La législation a établi une procédure d'adoption officielle

nécessitant une audience publique et la procédure d'adoption d'un plan qui comprend une recommandation au ministre. Le ministre peut approuver le plan, le rejeter ou le renvoyer en tout ou en partie à la Commission municipale. Le Règlement sur la région d'aménagement du territoire de la capitale définit les attentes en matière de portée et de contenu du plan régional.

Les modifications introduites font du plan régional approuvé le document d'aménagement de plus haut niveau et obligent les municipalités et les districts d'aménagement du territoire à harmoniser leurs plans de mise en valeur et leurs règlements sur le plan régional dans un délai de trois ans à compter de son adoption.

Contexte du processus d'élaboration du Plan 20-50 et de sa pertinence pour la législation visée par le présent examen

La portée de l'examen ne comprend pas une analyse complète du plan de la région de la capitale ou des étapes associées à son élaboration, mais l'équipe d'examen estime qu'un certain contexte est pertinent pour les lecteurs de l'examen.

L'équipe d'aménagement de la région métropolitaine de Winnipeg a lancé le processus officiel d'aménagement du territoire pour élaborer le plan de la région de la capitale en décembre 2019.

En novembre 2020, le conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale a reçu l'ordre du ministre des Relations municipales de finaliser le premier plan de croissance régional du Manitoba pour la région de la capitale, ce qui a confirmé l'orientation pour terminer le plan dans le cadre du projet de loi 37, a fixé l'orientation du contenu du plan et a nommé des personnes-ressources pour le soutien au sein du Ministère.

Le Règlement sur la région d'aménagement du territoire de la capitale a été enregistré le 14 décembre 2022 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Ce règlement a fourni des indications supplémentaires au conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale sur le plan et son contenu.

La région métropolitaine de Winnipeg a organisé 131 séances et réunions sur le plan et son élaboration de 2020 à 2023. En vue de l'élaboration du plan, ces séances ont rassemblé un large éventail de parties prenantes, notamment des municipalités, des districts d'aménagement du territoire, des collectivités autochtones, des associations de l'industrie et des organismes de réglementation.

Le processus d'adoption du plan a été lancé par le conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale en septembre 2023, et une série de changements et de mises à jour ont été apportés au plan. Le conseil a adopté le plan en première lecture le 13 juin 2024. Entre septembre 2023 et le 13 juin 2024, le plan a été présenté lors de nombreuses journées portes ouvertes et séances d'information. Ces séances ont été annoncées au public et ont fait l'objet d'invitations directes. Des audiences publiques officielles ont été prévues à Winnipeg le 25 juillet 2024 et à Niverville le 8 août 2024. Ces audiences publiques ont été annoncées dans plusieurs journaux et par communication directe aux parties intéressées identifiées lors des activités de consultation précédentes.

De nombreux territoires de compétence régionale au Canada disposent d'un plan régional légiféré qui précise des exigences pour une série de politiques d'aménagement à élaborer, par exemple le développement économique, l'usage des biens-fonds, l'infrastructure et les services régionaux, les services publics, les transports en commun, l'environnement, le drainage et la protection des espaces naturels ou des terres agricoles.

Commentaires sur la législation visée par cet examen

Les participants à l'examen ont eu des divergences sur les exigences fixées par la législation pour le plan régional initial de la région de la capitale.

La majorité des participants à l'examen croient qu'il est trop tôt pour déterminer si cette partie de la législation est efficace ou non.

Les municipalités hors de la région de la capitale ont clairement indiqué qu'elles n'avaient pas une expérience suffisante pour formuler des commentaires pertinents.

La plupart des participants des municipalités de la région de la capitale et ceux qui ont participé au processus régional d'aménagement du territoire ont fait part de leurs préoccupations concernant le processus d'approbation prévu par la loi. Ils ont noté que d'autres approches auraient pu être adoptées pour finaliser et soumettre un plan à l'approbation du gouvernement. Voici les thèmes clés définis par ces participants :

- La vitesse à laquelle le plan a été élaboré et mis en œuvre, sans laisser suffisamment de temps aux collectivités, aux parties prenantes et au public pour le comprendre et l'adapter
- Des questions de gouvernance, notamment un manque de clarté quant au rôle que jouent les conseils municipaux par rapport au conseil d'administration de la région d'aménagement du territoire de la capitale dans l'approbation du plan
- Des préoccupations concernant la représentation de certains groupes dans le processus d'aménagement du territoire, notamment les collectivités autochtones, les petites municipalités et certains secteurs de l'industrie

Ces parties prenantes se sont inquiétées du fait que le gouvernement n'avait pas fourni suffisamment de directives sur les questions clés de planification ou sur les questions relatives à l'adoption du plan.

Les commentaires des participants au sondage au sujet du cadre législatif d'établissement d'un plan régional ont été extrêmement variés. La majorité des participants ont fait état de préoccupations concernant l'équilibre des pouvoirs entre un conseil régional d'aménagement du territoire et la fonction d'orientation des décisions d'aménagement dévolue à un conseil municipal. Elle a insisté sur le fait que les municipalités devraient être en mesure de déterminer la nature de l'aménagement de leur collectivité sans être obligées de s'aligner sur un plan régional, sauf par une décision du conseil local. Une minorité de participants au débat public a exprimé son soutien au plan régional et a plaidé pour que le gouvernement aille de l'avant avec l'approbation du Plan 20-50.

Un certain nombre de municipalités de la région de la capitale ont fait part de leurs préoccupations concernant des recommandations spécifiques du plan, y compris l'application de ses politiques au niveau de la collectivité. La question la plus fréquemment évoquée était l'obligation d'intégrer des dispositions relatives à la densité dans le plan et la mesure dans laquelle les municipalités membres devaient s'y conformer.

Au cours de l'examen, une minorité significative de participants de la région de la capitale a informé l'équipe d'examen de son intention de demander une exemption officielle du processus d'aménagement du territoire avant l'ouverture de l'audience publique, conformément aux dispositions réglementaires établies dans la législation. Pas moins de 9 municipalités ont ensuite adopté des résolutions demandant à être exemptées du plan ou exprimant des préoccupations concernant ses dispositions clés. (L'équipe d'examen note que cette situation a contribué à la décision du gouvernement d'introduire le projet de loi 42, qui établira un processus officiel pour les municipalités qui veulent s'exclure de la région de la capitale.)

Les participants de l'aménagement et de l'industrie se sont inquiétés du fait que le processus régional d'aménagement du territoire était initialement destiné aux parties prenantes des municipalités. Ils ont noté que l'engagement avec les industries stratégiques ne faisait pas officiellement partie du processus d'aménagement du territoire. Ces participants ont apprécié le fait que l'équipe de la région métropolitaine de Winnipeg se soit adaptée aux préoccupations soulevées par l'industrie et ait modifié le processus pour l'améliorer au fil du temps. Ils ont rappelé que, puisqu'il s'agissait d'un nouveau processus, chacun acquerrait des connaissances et serait incité à le perfectionner au fur et à mesure.

La plupart des participants à l'examen ont affirmé que l'accent mis initialement sur le « bénéfice partagé » et la coopération mutuelle s'est transformé en un cadre d'aménagement plus global reflétant des exigences générales, notamment en matière d'usage des biens-fonds et de densité. Tout en reconnaissant que ces domaines présentent des avantages à long terme, les parties prenantes ont mis l'accent sur les domaines susceptibles d'être améliorés :

- Supprimer les dispositions relatives à la densité au profit d'une approche plus ciblée sur les infrastructures et les transports régionaux
- Rétablir l'accent sur la recherche conjointe de financement pour les infrastructures ayant une importance stratégique régionale, comme les installations de traitement des eaux usées et les aqueducs
- Aligner les décisions de financement provinciales sur des projets régionaux définis qui auront un impact prioritaire

Certains représentants du conseil d'administration de la région métropolitaine de Winnipeg ont fait remarquer que les exigences relatives au contenu du plan régional et à son adoption étaient fixées par le gouvernement. Ils ont noté que ces exigences sont basées sur des pratiques d'aménagement saines mises en œuvre dans la plupart des collectivités métropolitaines du Canada et d'autres pays. D'un point de vue législatif, ils ont souligné que la Loi sur l'aménagement du territoire ne fournit pas d'orientation claire sur la portée régionale comparativement à la portée locale de l'autorité décisionnelle. Ils ont indiqué que les orientations contenues dans le Règlement sur la région d'aménagement du territoire de la capitale et les politiques provinciales d'usage des biens-fonds n'étaient pas suffisamment précises pour que le conseil régional d'aménagement du territoire ou les municipalités membres puissent bien comprendre les attentes. D'après l'expérience acquise à ce jour, ils ont noté qu'il n'est peut-être pas approprié d'établir des exigences globales, car les exigences peuvent varier d'une région à l'autre. Ils ont plaidé en faveur d'un renforcement des orientations données aux conseils régionaux d'aménagement du territoire par l'intermédiaire de leur règlement spécifique.

La plupart des parties prenantes croient que la période de transition après l'adoption du plan régional doit être plus claire. En particulier, ils ont souligné que la disposition selon laquelle le plan régional entre pleinement en vigueur dès son adoption est problématique. De nombreuses municipalités s'inquiètent encore de la primauté du plan régional pendant la période de mise en œuvre de trois ans suivant son adoption, bien que ce concept ait été défini dans la législation telle qu'elle a été adoptée.

Dans le cadre du sondage mené auprès des municipalités, l'équipe d'examen a demandé aux municipalités de la région de la capitale de faire le point sur leur état de préparation en vue de s'aligner sur le plan régional dans l'éventualité de son adoption. Sur les 14 municipalités de la région de la capitale sondées, y compris la ville de Winnipeg, 9 d'entre elles, ou 64 %, ont indiqué qu'elles étaient en bonne position pour aligner leurs plans de mise en valeur et leurs règlements sur le plan régional.

Cela confirme les commentaires des participants à l'examen selon lesquels de nombreuses municipalités membres de la région de la capitale ont pris des mesures pour mettre à jour leurs plans de mise en valeur et leurs règlements de zonage. Ils ont noté que de nombreuses dispositions du projet de loi 37 créaient une urgence accrue pour cette activité, y compris le processus régional d'aménagement du territoire.

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires des municipalités, du public, des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie sur les exigences d'échéanciers pour la préparation des plans régionaux :

- *« Auparavant, les municipalités et les districts d'aménagement recueillaient les avis des organismes gouvernementaux, des conseils d'administration locaux, des groupes de parties prenantes et du public, puis élaboraient des plans communautaires qui reflétaient le caractère local tout en tenant compte des*

intérêts du gouvernement provincial. Désormais, les plans locaux de mise en valeur devront être conformes au Plan 20-50. » – Participant au sondage

- *« Toutefois, lorsqu'il s'agit de questions litigieuses comme celle-ci, les attentes concernant le plan régional doivent être guidées par le gouvernement provincial et son intérêt. Il faut aussi distinguer clairement une attente régionale d'une attente municipale. La région métropolitaine de Winnipeg a inclus des dispositions relatives à la densité dans le plan après en avoir reçu l'instruction du gouvernement provincial par lettre du ministre. Cependant, des sujets tels que la densité pourraient nécessiter des directives plus officielles dans la législation car, même avec une lettre du ministre demandant l'inclusion de la densité dans le plan régional, la région métropolitaine de Winnipeg s'est heurtée à de la résistance. » – Participant à la consultation*

2.7. Rôle de la Commission municipale en tant qu'organisme d'appel pour les décisions en matière de planification et d'aménagement

Les modifications législatives ont renforcé le rôle de la Commission municipale en tant qu'organisme d'appel pour de nombreux appels en matière de planification et d'aménagement dans toute la province. Ces modifications ont élargi le rôle existant de la Commission municipale pour lui permettre d'examiner un nombre limité d'appels en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire et d'étendre les dispositions relatives aux appels à la Ville de Winnipeg. Dans le cadre de ces modifications, la fonction d'appel de la Commission municipale a été étendue aux aspects relatifs aux exploitations de carrières et d'agrégats et aux exploitations de bétail.

Dans l'exercice de son autorité en tant qu'organisme d'appel, la Commission municipale, grâce à ces modifications, a été habilitée à prendre « toute décision sur une question qu'un conseil aurait autrement prise ».

Les dispositions législatives associées aux appels de la Commission municipale s'appuient sur son autorité générale en vertu de la Loi sur la Commission municipale. En sa qualité de tribunal quasi judiciaire au sens de la loi, la Commission municipale dispose de pouvoirs étendus, notamment celui de tenir des audiences, d'établir et de publier ses règles de pratique, de définir les questions en matière de procédure lors d'une audience et de rejeter les actions en appel.

La Loi sur la Commission municipale a également été dotée de pouvoirs étendus en tant que tribunal d'archives. La loi prévoit également l'obligation pour la Commission municipale de publier les règles de pratique qui régissent sa procédure et les horaires de ses séances, ainsi que la connaissance d'office de toute ordonnance, règle, réglementation ou décision des tribunaux, une fois celle-ci publiée sur son site Web.

L'examen de ces pouvoirs législatifs n'entre pas dans la portée de ce projet, mais les pratiques et procédures de la commission ont un impact important sur la législation et son fonctionnement.

Commentaires sur la législation visée par cet examen

Les avis sont partagés sur le rôle de la Commission municipale dans le cadre de la nouvelle législation.

Toutes les parties prenantes pensent qu'un processus d'appel indépendant est utile au processus décisionnel en matière de planification et d'aménagement. La principale différence entre les points de vue des participants concerne la question de savoir si cette fonction d'appel devrait être établie au niveau municipal ou provincial.

Les participants de l'aménagement, de l'industrie et de la profession juridique affirment qu'il est fondamental de disposer d'un organisme d'appel indépendant ne relevant pas du territoire de compétence des autorités d'aménagement et des municipalités. Ils estiment que la Commission municipale ou un autre organe provincial est le meilleur forum pour un appel indépendant de l'influence politique locale.

Les parties prenantes des municipalités sont presque toutes d'avis que la portée des pouvoirs de la Commission municipale en vertu de la législation n'est pas appropriée. Leur position est que les conseils municipaux sont les mieux placés pour prendre des décisions basées sur leur connaissance et leur compréhension de la collectivité locale. En tant que représentants élus, ils ont pour mandat de prendre des décisions fondées sur les priorités et le contexte locaux. Ils ont plaidé pour la mise en place d'un organisme d'appel indépendant au niveau de la municipalité ou du district d'aménagement du territoire.

L'observation officielle de la Ville de Winnipeg a été fournie sous la forme d'un rapport administratif adopté par le conseil le 26 septembre 2024. Elle recommande qu'il n'y ait pas d'appel du demandeur auprès de la Commission municipale.

Tous les participants à l'examen ont affirmé que les dispositions d'appel de la législation sont trop générales par rapport aux pouvoirs décisionnels d'appel de la Commission municipale, à l'éventail des décisions pouvant faire l'objet d'un appel et aux décisions relatives à la portée des parties ayant qualité pour comparaître dans le cadre d'un processus d'appel ou de renvoi.

Dans ce contexte, la disposition définie par la plupart des participants à l'examen est le pouvoir de la Commission municipale de prendre « toute décision qu'une Commission municipale prendrait autrement » lorsqu'elle est combinée à la pratique établie de la commission de mener une audience de novo. Ils ont suggéré qu'au minimum, l'autorité décisionnelle de la Commission municipale devrait se concentrer davantage sur la décision finale du conseil, y compris les raisons de cette décision.

Une forte majorité des participants de l'autorité d'aménagement estiment que le processus établi signifie effectivement que la Commission municipale n'est pas un organisme d'appel, mais qu'elle fonctionne essentiellement comme « une autorité d'aménagement ou un organisme d'audience ». Ils ont noté que l'obligation redditionnelle des municipalités a ainsi été transférée, ce qui a permis aux promoteurs de projets de menacer d'utiliser le processus d'appel pour augmenter l'effet de levier pendant le processus d'approbation.

Toutes les parties prenantes ont également fait part de leurs préoccupations quant à l'impact des dispositions exigeant un renvoi automatique à la Commission municipale lorsqu'une opposition suffisante est enregistrée par au moins 25 opposants. Ils ont noté que cette disposition a augmenté le nombre et la fréquence des audiences de la commission, ce qui a entraîné des délais et une augmentation des coûts pour toutes les parties. Ce point sera traité plus en détail dans la **section 2.9**.

Toutes les parties prenantes ont indiqué qu'en réponse à la législation, la Commission municipale est devenue un forum plus litigieux et plus coûteux au lieu de fonctionner comme un tribunal indépendant destiné à résoudre les litiges entre les parties de manière expéditive.

L'équipe d'examen s'est entretenue avec les membres de la Commission municipale et les représentants administratifs au cours de l'examen.

Les participants à la Commission municipale ont montré une forte compréhension des préoccupations de toutes les parties prenantes concernant son rôle et sa fonction dans le cadre de la législation. Ils ont noté que toutes les fonctions de la Commission municipale ont été guidées par les principes d'équité qui garantissent une résolution transparente et équitable des questions en donnant la possibilité à toutes les parties prenantes de s'exprimer. Ils ont rappelé que la fonction principale de la Commission municipale est de fournir ce qui suit :

- L'indépendance par rapport au processus décisionnel local garantissant l'application cohérente des politiques, plans et règlements de mise en valeur dans un contexte provincial
- Une protection cruciale contre les mauvaises décisions au niveau municipal
- L'obligation redditionnelle pour les municipalités d'actualiser leurs documents d'aménagement et leurs politiques en fonction des priorités actuelles

- Un forum permettant aux membres du public de s'exprimer sur tous les appels et les renvois afin de garantir l'inclusivité des processus décisionnels

Dans le cadre de cet examen, l'équipe a effectué des recherches sur les structures d'appel en matière d'aménagement de l'Alberta, de la Saskatchewan et de l'Ontario. L'objectif de cette recherche était de comprendre la structure des mécanismes d'appel en matière d'aménagement, la structure et la fonction des organismes d'appel et le rôle de ces organismes par rapport à celui des fonctions décisionnelles municipales. L'**annexe G** présente un résumé de ces renseignements.

Voici les principaux résultats de cette recherche, comparés au rôle de la Commission municipale en tant qu'organisme d'appel :

- Un processus d'opposition automatique n'est pas courant, la plupart des territoires de compétence se concentrant plutôt sur des processus d'appel standard.
- La plupart des cadres mettent l'accent sur les droits d'appel des demandeurs et des propriétaires fonciers concernés, ainsi que sur la participation obligatoire des appelants aux premières étapes du processus d'approbation.
- Dans la plupart des territoires de compétence, les appels devant les conseils quasi judiciaires sont limités au délai prévu par la loi.
- D'autres territoires de compétence fixent les délais d'appel pour guider les pratiques d'audience de novo.

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires des municipalités, du public, des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie sur le rôle de la Commission municipale en tant qu'organisme d'appel pour les décisions en matière de planification et d'aménagement :

- « Parmi les changements proposés par le service public [de la Ville de Winnipeg], le plus important est que les demandeurs ou propriétaires fonciers n'aient plus le droit d'interjeter appel des décisions auprès de la Commission municipale. Comme nous l'avons déjà dit, je ne suis pas du tout d'accord avec cette proposition de modification. Si les dispositions relatives à l'appel peuvent être améliorées ou quelque peu perfectionnées, leur suppression totale est, à mon avis, totalement injustifiée. Le gouvernement de l'Ontario (par l'intermédiaire du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire, anciennement la Commission des affaires municipales de l'Ontario) et plusieurs autres territoires de compétence à travers le pays prévoient des droits d'appel auprès d'un tribunal nommé de manière indépendante pour résoudre les litiges légitimes en matière d'usage des biens-fonds. Ils le font pour une bonne raison. La politique et les considérations non pertinentes devraient être éliminées de l'équation, et les aménagements devraient être examinés selon leurs mérites. Je ne vois pas pourquoi les membres du conseil municipal devraient toujours être l'arbitre ultime de ce type de litiges. Si les droits d'appel sont supprimés, un propriétaire foncier lésé n'aura d'autre choix que de demander une révision judiciaire, ce qui est extrêmement difficile dans le contexte des décisions municipales, sans parler des coûts et des délais démesurés qui en résulteraient si la Cour était la seule voie d'appel. » – Participant à la consultation
- « Les municipalités conservent leur pouvoir de décision au niveau local à condition qu'elles traitent les demandes dans les délais impartis. Les exigences énoncées dans la Loi sur l'aménagement du territoire limitent les circonstances où les demandeurs peuvent faire appel à la Commission municipale. Nous sommes favorables à la possibilité pour les producteurs de déposer un appel auprès de la Commission municipale si les demandes ne sont pas traitées en temps voulu et à la possibilité que cet organisme prenne les décisions finales en matière d'appel. Tout en reconnaissant les défis auxquels les municipalités sont confrontées en raison des récentes modifications (p. ex. le respect des délais et

la compréhension des nouvelles politiques), nous recommandons au gouvernement provincial de fournir aux municipalités un soutien et des ressources adéquats pour qu'elles puissent répondre aux exigences de la Loi sur l'aménagement du territoire. Enfin, compte tenu de l'augmentation de la charge de travail de la Commission municipale, nous recommandons au gouvernement provincial d'embaucher du personnel supplémentaire pour accélérer le processus décisionnel. » – Observation conjointe d'un groupe de producteurs

- « La possibilité d'interjeter appel met également en lumière d'autres questions en litige, à savoir que la décision d'une municipalité peut, dans l'esprit des élus locaux, être dans l'intérêt public local, mais nuire au bien commun dans un contexte élargi. » – Participant à la consultation

2.8. Efficacité des procédures de la Commission municipale en matière de décisions de planification et d'aménagement

Tous les participants à l'examen ont fait part de leurs préoccupations quant à l'efficacité des procédures de planification et d'aménagement mises en place par la Commission municipale.

Voici des thèmes communs définis par les parties prenantes dans ce domaine :

- Des procédures manuelles fastidieuses et rigides pour la présentation des demandes et la fourniture de documents à l'appui des procédures de la Commission municipale, y compris les demandes imprimées et l'utilisation restreinte de la correspondance électronique
- Le manque de transparence dans les procédures administratives de la Commission municipale, par exemple l'état d'établissement de la date des audiences et les échéances de publication des ordonnances
- Les orientations limitées de la part de la Commission municipale concernant les questions de coordination avec les municipalités sur les conflits d'horaire et l'harmonisation des processus décisionnels
- Les limites des processus de planification d'une audience et de gestion de la notification aux participants, y compris l'identification d'installations permettant de tenir des audiences dans les collectivités locales
- L'absence de politiques, de lignes directrices et de procédures claires pour les affaires complexes portées devant la Commission municipale
- Les procédures d'audience incohérentes dépendent souvent de la formation ou de l'expérience des membres de la commission et du président en exercice
- La capacité limitée d'accéder aux décisions de la Commission municipale par voie électronique, y compris les décisions historiques qui pourraient être utilisées pour fournir des informations
- L'incapacité de la Commission municipale à mettre en place les fonctions de gestion des dossiers nécessaires pour les appels en matière de planification et d'aménagement
- L'incapacité de la Commission municipale à respecter les échéances imposées par la loi pour mener les audiences et publier les ordonnances ou les rapports de renvoi, combinée à l'absence de répercussions claires en cas de dépassement des échéances

Bien qu'une analyse de la capacité opérationnelle de la Commission municipale n'entre pas dans le cadre de cet examen, la plupart des participants à l'examen ont affirmé que la Commission municipale n'a pas reçu l'investissement approprié pour assumer ses nouvelles responsabilités relatives aux appels et références en matière de planification et d'aménagement. De nombreux

participants ont fait remarquer qu'il y a eu un impact notable sur la capacité de la Commission municipale à soutenir les autres fonctions qu'elle exerce en vertu de la législation et à soutenir les autres tribunaux qu'elle administre.

Les participants à l'examen de la Commission municipale ont partagé ces préoccupations. Voici les principales limites ayant un impact sur le rendement de la commission qu'ils ont soulevées :

- Le manque de personnel, y compris de personnel à temps plein pour gérer la charge de travail liée aux appels en matière de planification et d'aménagement
- Les contraintes budgétaires empêchent d'investir dans la mise en œuvre complète de nouvelles procédures ou de solutions visant à faciliter l'amélioration des processus, comme les processus de gestion des dossiers soutenus dans d'autres domaines de compétence de la Commission municipale
- L'impossibilité de mettre en place une capacité de publication électronique des demandes, de la correspondance et des décisions en raison de contraintes opérationnelles et de protection de la vie privée
- La réduction du nombre de membres de la Commission municipale pour faire face à l'augmentation de la charge de travail liée aux audiences
- Les longues formations requises pour les nouveaux membres de la commission ont réduit le nombre de membres expérimentés qui peuvent présider les audiences et élaborer les décisions
- Les complexités liées aux dispositions de la législation en matière d'avis, l'accent étant mis sur la coordination avec les fonctionnaires municipaux afin de convoquer des audiences dans les collectivités où des appels ou des renvois sont initiés

L'équipe responsable note que la législation non promulguée visant à établir une Commission de l'évaluation foncière hors de la portée de cet examen devrait réduire la charge de travail de l'équipe d'administration de la Commission municipale.

Les participants à la Commission municipale ont confirmé qu'ils avaient bénéficié au départ du soutien d'une personne à temps partiel de la Direction de l'aménagement communautaire pour répondre aux demandes de renseignements et fournir une assistance technique aux membres et au personnel de la Commission municipale. Cette ressource de soutien a été supprimée.

Les représentants de la Commission municipale ont également souligné les difficultés de toutes les parties à un appel ou à un renvoi pour remplir les demandes et les documents nécessaires aux audiences de la Commission municipale. Ils ont noté que les demandes et les dépôts incomplets ont eu un impact significatif sur la capacité de la Commission municipale à respecter les échéances imposées par la loi.

Ils ont fait remarquer que ces parties et la Commission municipale ont dû s'adapter aux exigences de la nouvelle législation en matière d'audiences de la Commission municipale.

L'équipe d'examen a analysé le rendement de la Commission municipale par rapport aux échéances fixées par la législation. L'analyse complète figure à l'**annexe E**.

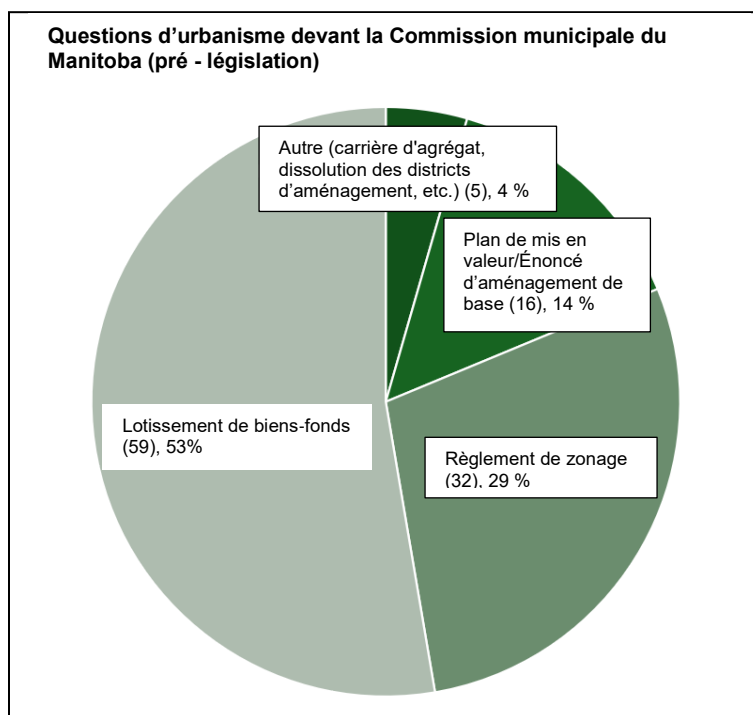
Figure 18 : Analyse des dossiers de la Commission municipale du Manitoba



Source : Demande de données de la Commission municipale du Manitoba.

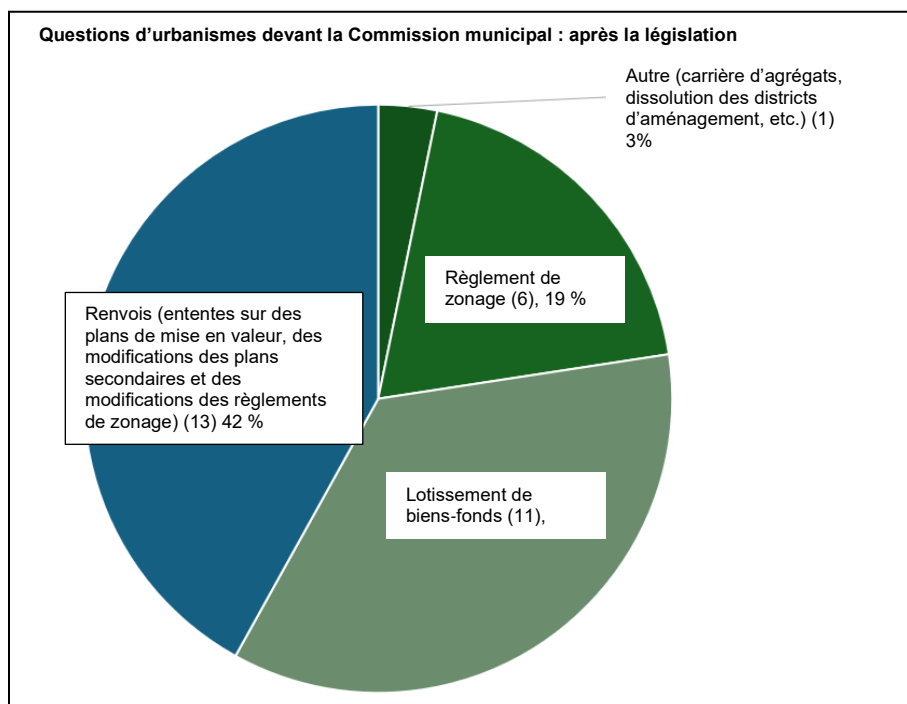
Au total, 70 dossiers d'appels et de renvois ont été fournis par la Commission municipale du Manitoba pour réaliser cette analyse. Toutes les analyses portent sur la période postérieure au 29 octobre 2021, date d'entrée en vigueur de ces dispositions. La Commission municipale du Manitoba n'a pas été en mesure de fournir un suivi détaillé des demandes internes de renvoi et d'appel. Cette ressource aurait permis à l'équipe d'examen de comprendre les échéances entre la réception d'une demande ou d'un renvoi et le moment où la commission a déterminé que ces dossiers étaient complets. L'équipe d'examen a analysé tous les paramètres de l'établissement des dates à partir de la réception de la demande de renvoi ou d'appel par la Commission municipale du Manitoba. Cette approche est conforme aux mesures décrites dans le guide de mise en œuvre du projet de loi 37 du gouvernement provincial, et l'équipe d'examen considère qu'il s'agit d'une approximation acceptable aux fins du présent examen.

Figure 19 : Questions d'aménagement du territoire devant la Commission municipale du Manitoba : Avant la législation



Source : Demande de données de la Commission municipale du Manitoba; ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba

Figure 20 : Questions d'aménagement du territoire devant la Commission municipale du Manitoba : Après la législation



Voici les principales conclusions de cette analyse :

- Dans l'ensemble, les renvois ont représenté 35 % de la charge de travail de la Commission municipale depuis l'introduction de la nouvelle législation.
- La Commission municipale n'atteint pas systématiquement les objectifs fixés par la loi en matière de normes de service pour les demandes communes de planification et d'aménagement.
- Il existe deux normes de service pour la Commission municipale :
 - La Commission municipale doit tenir une audience 120 jours après avoir reçu un avis d'appel ou un avis d'objections suffisantes.
 - La Commission municipale doit rendre son ordonnance ou son rapport de renvoi 30 ou 60 jours à compter de la date de l'audience de la Commission municipale.
- Le rendement de la Commission municipale en vertu des dispositions de la Loi sur l'aménagement du territoire (appels et renvois) se décrit comme suit :
 - 62 % des appels concernant les règlements de zonage ne respectent pas la norme de service de 120 jours pour la tenue d'une audience à compter de la réception de la demande. Le délai moyen est de 194 jours et le délai le plus long est de 481 jours. 57 % des décisions d'appel concernant les règlements de zonage ne respectent pas la norme de service de 60 jours pour émettre une ordonnance à partir de la date de fin de l'audience. Le délai moyen est de 83 jours et peut atteindre 481 jours.
 - 50 % des renvois relatifs au règlement de zonage ne respectent pas la norme de service de 120 jours pour la tenue d'une audience à compter de la réception de la demande. Le délai moyen est de 111 jours et peut atteindre 178 jours. 100 % des renvois relatifs au règlement de zonage respectent la norme de service de 60 jours pour rendre une ordonnance à compter de la date de la fin de l'audience. Le délai moyen était de 33 jours et pouvait atteindre 44 jours.
 - 40 % des appels de lotissement ne respectent pas la norme des 30 jours pour rendre une ordonnance à compter de la date de clôture de l'audience. Le délai moyen entre la fin de l'audience et l'ordonnance était de 39 jours et pouvait atteindre 93 jours.
- Le rendement de la Commission municipale en vertu de la Charte de la ville de Winnipeg (appels et renvois) se décrit comme suit :
 - 25 % des appels de lotissement ne respectent pas la norme de service de 120 jours pour la tenue d'une audience à compter de la réception de la demande. Le délai moyen est de 137 jours et peut atteindre 215 jours.
 - 100 % des ordonnances d'appels ou de renvois de lotissement ont été rendues dans un délai de 59 jours.
- En général, le traitement des demandes d'appel et de renvoi relatives à la Charte de la ville de Winnipeg respecte les échéanciers prescrits plus souvent que celles relatives à la Loi sur l'aménagement du territoire.
- Les résultats confirment que la Commission municipale donne la priorité aux appels pour lesquels il existe des échéanciers précis. Les appels de lotissement standard soumis à la Loi sur l'aménagement du territoire ne sont pas assortis d'une échéance précise. Le

nombre de jours pour la convocation de ces audiences est en moyenne de 174 jours et peut atteindre 343 jours.

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires des municipalités, des parties prenantes de l'aménagement du territoire, de l'industrie et du public sur l'efficacité des procédures décisionnelles de la Commission municipale en matière de planification et d'aménagement :

- « *La Commission municipale devrait être un organisme d'appel et non un organisme d'audience. Si l'audience de la Commission municipale est une audience de novo, la décision du conseil n'est pas pertinente. Cela ne devrait pas être le cas. Les décisions du conseil municipal doivent être identifiées et importantes afin de servir de base à tous les appels.* » – Observation officielle de l'UDI
- « *Comme nous reconnaissons qu'un processus d'appel avec des lignes directrices et des paramètres clairs peut être justifié, les conseils municipaux devraient avoir la possibilité de réexaminer et de prendre de nouvelles décisions sur les demandes d'usage des biens-fonds, sur la base des conclusions d'une commission municipale modernisée ou d'un organe similaire à la suite d'un appel.* » – Observation officielle de l'AMM
- « *La gestion des dossiers et d'autres outils de médiation doivent être mis en place pour résoudre les litiges simples avant qu'une audience d'une commission municipale ne soit planifiée.* » – Participant au sondage auprès des municipalités
- « *Ils devraient gérer les dossiers comme ils le font pour les appels d'évaluation – de cette façon, ils pourraient s'occuper des dossiers faciles et avoir plus de temps pour ceux qui sont compliqués – et les gens n'auraient pas besoin de faire appel à des avocats quand tout ce qu'ils veulent, c'est expliquer pourquoi quelque chose n'a pas de sens ou pourquoi ils ne sont pas d'accord avec une décision.* » – Participant au sondage

2.9. Équilibre entre les droits des propriétaires fonciers et l'intérêt de la collectivité dans le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire et de planification

Les modifications législatives ont introduit des dispositions permettant aux demandeurs d'interjeter appel auprès de la Commission municipale pour les échéances non respectées et pour certaines décisions prises par l'autorité d'aménagement ou le conseil municipal.

Elles ont également introduit le renvoi automatique des questions d'aménagement du territoire à la Commission municipale lorsqu'une objection suffisante de 25 résidents a été reçue pour l'adoption ou la modification d'un règlement de zonage en vertu de la Charte de la ville de Winnipeg ou de la Loi sur l'aménagement du territoire.

En vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire, les dispositions relatives aux objections suffisantes pour les arrêtés de zonage exigent que la question soit soumise à la Commission municipale. La Commission municipale doit ensuite émettre une ordonnance.

En vertu de la Charte, les dispositions relatives aux objections suffisantes exigent que la question soit renvoyée à la Commission municipale. La Commission municipale doit ensuite soumettre un rapport contenant des recommandations au conseil.

Ces dispositions ont été établies afin de créer une protection législative pour le public concernant les décisions d'aménagement qui auraient un impact significatif sur la collectivité.

Commentaires sur la législation visée par cet examen

Les parties prenantes ont des avis partagés sur l'équilibre entre les droits des propriétaires fonciers et les dispositions de la législation destinées à protéger les intérêts de la collectivité.

Les parties prenantes des municipalités ont noté que la législation permettait aux promoteurs de projets d'interjeter appel des décisions de l'autorité d'aménagement fondées sur le non-respect des échéances fixées, ainsi que des décisions du conseil municipal. Ils ont reconnu que les dispositions relatives aux opposants étaient destinées à compenser les droits d'appel d'un demandeur.

Voici les thèmes spécifiques définis par les parties prenantes des municipalités concernant les dispositions de la législation relatives aux appels et aux opposants :

- La législation crée un déséquilibre en faveur des promoteurs de projets et positionne essentiellement les municipalités comme un obstacle à l'aménagement, en dépit de leur rôle légal de supervision à cet égard.
- Risque financier accru pour le personnel chargé de l'aménagement et pour les conseils nommés dans le cadre d'une contestation judiciaire résultant des procédures de rejet d'une demande.
- Établissement des échéances législatives sans tenir compte des processus décisionnels existants du conseil ou sans comprendre la capacité des organismes à introduire des changements.
- Manque de clarté de la part du gouvernement sur les motifs de refus d'approbation d'une autorité d'aménagement et le rôle ultérieur de ces décisions dans le processus d'appel requis.
- Inquiétude quant au fait que les processus de renvoi de la Commission municipale peuvent être entrepris avant même qu'un conseil n'ait tenu une première audience publique.
- Inquiétudes qu'il ne semble plus possible pour une municipalité de raisonnablement rejeter une demande sans risquer un processus d'appel ou de renvoi.

La majorité des municipalités participantes ont indiqué que l'importance accordée aux appels des demandeurs était inappropriée, surtout si l'on tient compte des dispositions de la législation qui visent le droit du demandeur à demander des frais à la Commission municipale. Tout en reconnaissant que la législation confère à la Commission municipale un pouvoir discrétionnaire en matière de coûts, ces municipalités estiment que leurs droits de recouvrer les coûts devraient être rendus équivalents.

Les participants de l'aménagement, de l'industrie et du droit ont mentionné qu'à un niveau élémentaire, la législation a réussi à établir un cadre de base permettant aux promoteurs de projets d'aller de l'avant en cas de désaccord fondamental sur un projet ou sur son approbation par une autorité d'aménagement. Ces promoteurs ont également fait part de leur expérience selon laquelle certaines municipalités continuent à prendre des décisions qui ne sont pas conformes aux plans et aux règlements approuvés par le conseil. Dans ce contexte, ils ont noté que le droit d'appel est fondamental.

Ces parties prenantes ont noté qu'il existe des incohérences entre les droits d'appel des promoteurs ou des propriétaires fonciers de la Ville de Winnipeg et ceux des collectivités régies par la Loi sur l'aménagement du territoire.

Toutes les parties prenantes ont affirmé que les dispositions visant à établir un renvoi automatique à la Commission municipale lorsque 25 opposants ou plus ont été identifiés ne fonctionnent pas de manière appropriée. Selon eux, ce processus a eu les résultats suivants :

- Délais dans la prise de décision pour les projets critiques, y compris les initiatives prioritaires en matière de logement, liés au processus de renvoi

- Augmentation du nombre d'audiences de renvoi inutiles alors qu'il n'y a pas d'incohérence dans la prise de décision de l'autorité d'aménagement
- Risque accru d'abus de la législation par des intérêts particuliers et d'appels frivoles par des personnes qui ne sont pas directement concernées par l'aménagement résultant d'une demande

La grande majorité des participants a noté que si la limite de 25 personnes représentait une tentative d'établir un seuil cohérent, en termes pratiques, son fonctionnement est inapproprié parce que le nombre du seuil d'opposants est toujours trop bas. Ils ont plaidé pour une hausse immédiate de ce seuil et pour une réévaluation de ce concept en fonction de l'expérience acquise à ce jour dans le cadre de la législation.

Les participants du public au questionnaire ont exprimé un manque de compréhension des dispositions de la législation en matière d'appel et de renvoi. Ils ont fait remarquer que le service et les autorités municipales doivent accroître la compréhension de ces concepts auprès du public.

Toutes les parties prenantes ont estimé que des améliorations de la législation dans ces domaines seraient renforcées par les mesures suivantes :

- Veiller à ce que les droits d'appel des propriétaires fonciers respectent la Loi sur l'aménagement du territoire et la Charte de la ville de Winnipeg.
- Augmenter le seuil de renvoi automatique en fonction de la portée de la décision initiale du conseil et de la population du territoire de compétence responsable de la décision.
- Clarifier quelles parties devraient avoir la capacité juridique d'interjeter appel et mettre à jour les dispositions correspondantes en matière d'avis.
- Préciser si et comment une pétition répondrait aux exigences de la norme de référence minimale pour les objections en vertu de la législation.
- Établir les frais de dépôt de demande standard pour tous les appels, y compris les renvois d'opposants.
- Fournir des directives à la Commission municipale sur sa capacité à attribuer des coûts pour les appels frivoles ou vexatoires en vertu de la législation, y compris la possibilité pour les municipalités de recouvrer les coûts.

Les citations représentatives suivantes reflètent les commentaires des municipalités, du public, des parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie sur l'équilibre entre les droits des propriétaires fonciers et l'intérêt de la collectivité :

« À mon avis, il devrait également y avoir une certaine cohérence concernant les droits d'appel en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire et de la Charte de la ville. Les promoteurs ou les propriétaires fonciers qui demandent des lotissements ou des modifications aux règlements de zonage dans une municipalité rurale voisine ne doivent pas avoir des droits d'appel plus ou moins importants que ceux qui se trouvent à l'intérieur des limites de la ville. » – Participant à la consultation

2.10. Commentaires sur le processus d'examen

Cette section intègre les commentaires des participants sur ce processus d'examen législatif. Elle comprend des commentaires sur le processus de consultation et la méthodologie générale d'examen, ainsi que des commentaires spécifiques relatifs à l'analyse des données sur le rendement en matière de réglementation.

Un aperçu détaillé de la méthodologie de l'examen, y compris les activités d'analyse des données sur le rendement en matière de réglementation, figure à l'**annexe B**.

2.10.1. Approche globale, méthodologie et processus

Les commentaires des participants sur ce processus d'examen législatif ont été cohérents pour tous les groupes de parties prenantes et d'intérêts.

Voici les principaux thèmes :

- Les participants ont apprécié l'approche de l'équipe d'examen. Ils ont trouvé que le processus était exhaustif et ils ont été satisfaits de la possibilité d'une consultation en personne.
- Les mesures de l'équipe d'examen pour interagir avec les différentes parties prenantes ont été jugées positives. Les parties prenantes ont aimé les mesures prises par l'équipe pour recueillir des points de vue divers et la nature structurée du processus de consultation.
- Les participants ont noté que les mesures prises par l'équipe d'examen pour assurer une représentation large et représentative des parties prenantes en valaient la peine et avaient considérablement renforcé la confiance dans les conclusions de l'examen. Importance allouée à des commentaires spécifiques concernant la sélection des parties prenantes :
 - Taille et capacité du participant dans un secteur spécifique (p. ex. grand, moyen, petit promoteur, ville de Winnipeg, municipalités urbaines ou rurales)
 - Point de vue des participants par domaine d'intervention (aménagement du territoire, carrières et agrégats, bétail)
 - Point de vue des participants en raison de leur expérience de la législation, en particulier concernant les dispositions relatives aux conseils régionaux d'aménagement du territoire et aux appels
 - Point de vue des participants par zone géographique de la province
- Les participants se sont déclarés satisfaits de la profondeur de la discussion et de la volonté de l'équipe d'explorer des questions complexes. Ils ont estimé que le processus d'examen était approfondi et qu'il permettait un échange significatif sur les sujets pertinents.
- Les participants ont souligné la nature multidisciplinaire de l'équipe. Ils ont noté que, pour parvenir à un examen dont les résultats sont fiables, il était essentiel de réunir des membres d'équipe ayant des compétences en matière de planification et de droit, de même qu'une capacité d'analyse et de compréhension du processus d'aménagement et du gouvernement municipal.
- Les participants ont pris note de la préparation de l'équipe d'examen et des mesures prises pour se préparer à discuter des questions pertinentes pour chaque groupe de parties prenantes.

Voici quelques citations représentatives des participants à la séance :

« Il s'agit de la meilleure consultation sur la législation à laquelle nous ayons participé et, bien que nous comprenions que le gouvernement est responsable de la réponse, nous sommes rassurés par le fait que l'équipe d'examen a vraiment écouté les commentaires pour bien comprendre la législation et son impact. » – Participant à la consultation

« L'AMM souhaite remercier une nouvelle fois Braid Solutions Inc. pour son objectivité et son professionnalisme tout au long de cet examen indépendant. Nous apprécions également beaucoup l'ouverture et la volonté de collaborer avec notre association lors de l'organisation de groupes de

discussion municipaux et de consultations ciblées avec nos membres. »
– Réponse officielle de l'AMM

« Le processus utilisé pour cet examen législatif afin d'obtenir des commentaires substantiels de la part des parties prenantes et des experts du secteur a été très bien mené et apprécié par nos membres. Il s'agit d'un modèle qui devrait être pris en compte pour des examens similaires à l'avenir. » – Réponse officielle de l'UDI

L'équipe d'examen a reçu des commentaires sur ses démarches pour que les commentaires des parties prenantes lors des séances en personne respectent la formulation réelle ou l'intention de la portée de la législation, comme suit :

« Je n'ai pas aimé que notre point de vue soit remis en question de cette façon au cours de la réunion. Nous ne devrions pas être corrigés lorsque nous présentons notre interprétation spécifique de la législation. »
– Participant à la consultation

Les participants ont exprimé leur frustration quant au fait que l'examen se déroulait pendant la période estivale remplie d'activités de planification et d'aménagement.

Certains participants se sont interrogés sur la période de l'examen, bien qu'il s'agisse d'un processus prévu par la loi. De nombreuses parties prenantes ont estimé que l'examen avait lieu trop tôt après la mise en œuvre de la législation, avant que quiconque ait pu pleinement en comprendre et expérimenter les répercussions.

Les participants municipaux ont estimé que les échéances associées à un examen législatif officiel ne répondraient pas aux besoins des municipalités qui cherchent à mettre en œuvre des processus nouveaux ou modifiés pour accéder à l'aide du Fonds pour accélérer la construction de logements. Ils ont souligné qu'un processus plus réactif était nécessaire pour que les changements apportés par le gouvernement provincial ne soient pas retardés et que les municipalités répondent aux exigences du programme.

Selon les commentaires reçus par l'équipe d'examen, le sondage de Participation MB n'a pas fait l'objet d'une publicité appropriée. Ces commentaires ont mis en évidence la couverture médiatique de ce sujet.

Les participants à l'examen de la phase II ont soutenu l'idée de maintenir et de répéter le processus d'examen à l'avenir, tout en émettant quelques réserves et suggestions d'amélioration :

- De nombreux participants ont estimé qu'il était utile de procéder à des examens réguliers pour s'assurer que la législation reste efficace et adaptée à l'évolution des besoins. Ils ont aimé pouvoir donner leur avis et faire entendre leurs préoccupations.
- Certaines parties prenantes ont suggéré que les futurs examens soient plus fréquents ou plus réguliers, plutôt que d'attendre un cycle d'examen législatif complet. Il serait ainsi possible d'apporter des ajustements à la législation plus rapidement.
- Il a été souhaité que l'utilisation des contributions des parties prenantes au processus d'examen fasse l'objet de plus de transparence et de suivi. Les participants voulaient que leur apport mène à des résultats clairs. Certains participants se sont interrogés sur la valeur de l'examen s'ils n'étaient pas impliqués dans les recommandations qui en résultaient avant que celles-ci ne soient présentées au gouvernement.
- Plusieurs parties prenantes ont souligné l'importance de maintenir les consultations en personne lors des futurs examens, car elles les jugent plus efficaces que les observations officielles virtuelles ou écrites.
- Quelques parties prenantes se sont inquiétées de la « fatigue de la consultation » et ont suggéré que les futurs examens soient simplifiés afin d'éviter de surcharger les participants.

2.10.2. Analyse des données et sondage sur le rendement en matière de réglementation

Les commentaires des parties prenantes sur le processus d'analyse des données sur le rendement en matière de réglementation sont mitigés.

Les parties prenantes de l'aménagement et de l'industrie ont fait remarquer qu'il s'agit d'une partie essentielle du processus, et que la transparence concernant les résultats devrait être un élément fondamental de l'examen. Certaines parties prenantes responsables de l'aménagement se sont inquiétées du fait que les données fournies par les municipalités ne donneraient pas une image cohérente des défis, en particulier pour la ville de Winnipeg.

Bien que la majorité des parties prenantes des municipalités ait appuyé l'intégration de cette activité dans l'examen, plus de la moitié des municipalités du Manitoba (74) n'y a pas participé.

Voici les principaux thèmes définis par les parties prenantes des municipalités à propos de cette partie de l'examen :

- Bien que le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord du Manitoba ait fait savoir qu'il fallait fournir des données pour étayer l'examen, une minorité de municipalités a contesté cette obligation parce que la législation ne la prévoyait pas officiellement.
- Certaines parties prenantes des municipalités ont exprimé des inquiétudes quant à l'utilisation des renseignements dans le cadre de l'examen. Ils se sont inquiétés du fait que ces données ne seraient pas diffusées de manière transparente avec les parties prenantes et qu'elles serviraient à renforcer les décisions politiques du gouvernement sans autre contribution.
- De nombreuses municipalités ont indiqué que les efforts requis pour répondre à la demande étaient considérables. Cette préoccupation était particulièrement importante pour les municipalités qui utilisaient des systèmes papier pour traiter leurs demandes de planification et d'aménagement, car elles devaient récupérer manuellement tous les dossiers pertinents pour les soumettre. Les grandes municipalités (p. ex. la ville de Winnipeg), qui disposent de plus de personnel, pouvaient répondre à la demande plus facilement que les municipalités plus petites et plus rurales qui, elles, devaient réaffecter des ressources et revoir leurs priorités pour respecter les échéanciers.
- La plupart des municipalités du Manitoba ont noté que les travaux de planification et d'aménagement sont plus nombreux l'été que pendant le reste de l'année. Elles ont fait remarquer que le moment du dépôt de la demande posait plus de problèmes que d'autres activités professionnelles.
- Certaines municipalités se sont dites préoccupées par la qualité des données et des dossiers qui seraient fournis dans le cadre de la demande de données, compte tenu des limites relevées ci-dessus et de l'absence d'une méthodologie de suivi cohérente dans l'ensemble de la province. Certaines parties prenantes ont dit s'inquiéter du fait que des conclusions fermes sur l'état de planification et d'aménagement des municipalités n'auraient qu'une valeur limitée s'il n'est pas possible de voir l'ensemble des transactions réalisées dans le cadre de la législation.
- Certaines municipalités ont dit se soucier du fait que la méthode finale de collecte des données incorporait des champs qui n'étaient pas suivis ou qui étaient gérés différemment. Elles ont noté que même si les documents d'appui étaient utiles, elles ne pouvaient pas toujours fournir les renseignements exigés dans le format demandé dans toutes les situations.

Dans sa réponse officielle à l'équipe d'examen, l'AMM a exprimé le sentiment d'une majorité de municipalités :

« Bien que [l'AMM] apprécie la flexibilité qui a finalement été accordée aux municipalités et la prolongation de la période des observations, la portée initiale de la demande était excessive et lourde pour beaucoup de nos membres. L'échéance d'intervention très serrée, au milieu de l'été, a rapidement submergé les bureaux municipaux, compte tenu de la disponibilité du personnel et des ressources. Par exemple, l'un de nos membres a calculé qu'il faudrait plus de 800 heures pour traiter la demande de données initiale. Comme les capacités et les ressources des municipalités du Manitoba varient considérablement, nous encourageons le gouvernement provincial à accorder suffisamment de temps et de ressources pour aider les municipalités à répondre à des demandes similaires, mais plus précises, à l'avenir. » – Observation officielle de l'AMM

Une évaluation de l'analyse des données réglementaires et le point de vue de l'équipe d'examen sur son applicabilité à l'examen figurent à la **section 1.2** de l'**annexe B**.