



**Communauté
métropolitaine
de Montréal**

Mémoire de la CMM

Dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi no 16, *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*

Avril 2023

Table des matières

Présentation de la CMM.....	3
Le projet de loi 16 : un geste important pour la mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire.....	4
La modernisation de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme	5
La CMM et le monitoring des territoires : il est recommandé de mettre en place un système intégré de monitoring métropolitain axé sur le suivi d'indicateurs stratégiques	6
La modification de certaines règles applicables à la révision des documents de planification territoriale : il est recommandé de réduire le délai à 120 jours.....	7
Le pourtour métropolitain : il est recommandé d'assurer une équité entre les territoires métropolitain et péri-métropolitain en matière d'aménagement	8
Annexe 1. Le suivi bisannuel du PMAD et l'Agora métropolitaine	9
Annexe 2. La carte dynamique de la CMM	10

Présentation de la CMM

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) possède la compétence prévue par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* à l'égard d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) depuis 2010. Elle possède également la compétence dans les domaines suivants : le développement économique; le développement artistique ou culturel; le logement social; les équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain; le transport en commun; la planification de la gestion des matières résiduelles; l'assainissement de l'atmosphère et l'assainissement des eaux.

Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD)

En 2021, le bilan des dix premières années du PMAD et des différents outils permettant sa mise en œuvre a démontré que la CMM a su relever les défis du 21^e siècle : freiner l'étalement urbain sur son territoire en maintenant son périmètre métropolitain; densifier et consolider l'urbanisation tout en l'arrimant avec le transport collectif selon les principes *Transit-Oriented Development* (TOD); favoriser le développement d'infrastructures de transport actif; protéger et mettre en valeur le territoire agricole et les milieux naturels; et accroître la sécurité des personnes et des biens aux abords des cours d'eau du Grand Montréal.

Plus précisément la densification s'est poursuivie dans l'ensemble du territoire de la CMM ces dernières années : Montréal, Laval, Longueuil et la grande majorité des municipalités régionales de comté (MRC) de la CMM ont déjà atteint leurs cibles de densité visées pour 2031. L'objectif d'orienter 40 % des nouveaux ménages dans les aires TOD a été atteint. Avec l'arrivée du Réseau express métropolitain (REM), cet objectif est maintenant établi à 60 %.

L'habitation dans le Grand Montréal est de plus en plus dense, mais demeure diversifiée : 31 % des logements sont des maisons individuelles, 9 % sont des maisons jumelées ou en rangée, 50 % sont des appartements locatifs ou en copropriété dans des immeubles de quatre étages et moins et 9 % sont des appartements locatifs ou en copropriété dans des immeubles de plus de cinq étages.

Les nombreux projets structurants en cours de planification ou de réalisation ainsi que la mise en œuvre du futur plan stratégique de développement de l'Autorité régionale de transport métropolitain devraient permettre de hausser à 35 % la part modale du transport collectif en période de pointe du matin d'ici 2031. Par ailleurs, 34 % du Réseau vélo métropolitain est maintenant complété.

En environnement, la CMM a adopté deux règlements de contrôle intérimaire qui permettent l'application de mesures de conservation sur 22,3 % du territoire du Grand Montréal – une superficie équivalente à l'île de Montréal.

La cible de 17 % de protection des milieux naturels fixés dans le PMAD a été dépassée et les différentes projections réalisées permettent de recommander une modification de la cible à 30 % d'ici 2030 afin de se conformer aux cibles internationales dans le cadre de la mise à jour du PMAD 2046.

Les commentaires et recommandations de la CMM s'appuient sur l'expérience du PMAD, qui est un outil de planification récent et contient déjà certaines dispositions permettant de répondre aux enjeux actuels en matière d'aménagement du territoire dans le Grand Montréal. En effet, à l'article 2.24 de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoyait déjà que le plan métropolitain, dans une perspective de développement durable, définit des orientations, des objectifs et des critères afin d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire. Ainsi, plusieurs éléments du projet de loi 16 modifiant la loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions se retrouvent dans le contenu du PMAD en vigueur¹.

Le projet de loi 16 : un geste important pour la mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire

La CMM salue cette démarche gouvernementale de doter le Québec d'un cadre d'aménagement renouvelé afin d'adapter les outils de planification du territoire aux défis du 21^e siècle.

La vision et les axes de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) – qui portent sur des milieux de vie qui répondent aux besoins de la population; un aménagement qui préserve et met en valeur les milieux naturels et le territoire agricole; des communautés dynamiques et authentiques partout au Québec et un plus grand souci du territoire et de l'architecture dans l'action publique – correspondent en grande partie aux orientations et aux objectifs du PMAD.

En effet, le PMAD a comme objectif de créer des milieux de vie denses, compacts et mixtes au sein des aires TOD², de protéger et mettre en valeur les milieux naturels et agricoles afin d'assurer un développement durable du Grand Montréal.

Elle salue également le fait que la PNAAT pose un diagnostic réaliste quant au cadre actuel qui « n'apporte pas de solution efficiente aux enjeux d'importance, tels l'urbanisation coûteuse, l'étalement urbain, la protection du patrimoine culturel, des terres agricoles et des milieux naturels, la mobilité durable, la lutte contre les changements climatiques, les effets sur la santé, l'accès au logement ou l'évolution des paysages »³.

Pour mettre en œuvre cette politique, le gouvernement du Québec prévoit des modifications législatives telles que le projet de loi 16, l'adoption de nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), le développement d'indicateurs, de cibles et de mesures de suivi.

¹ « Au Québec, le développement durable s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. »

<https://www.environnement.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm#definition>

² Le TOD (*Transit-Oriented Development*) est un développement immobilier de moyenne à haute densité, structuré autour d'une station de transport en commun à haute capacité, comme une gare de train, une station de métro, une station du Réseau express métropolitain (REM) ou un arrêt de bus. Situé à distance de marche d'un point d'accès important du réseau de transport en commun, le TOD est un quartier qui conjugue notamment les déplacements actifs, la mixité sociale et le design urbain. Le TOD entend répondre aux changements de valeur exprimés par la population en matière de développement durable.

³ Gouvernement du Québec (2022). Mieux habiter et bâtir notre territoire. Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire. Vision stratégique, page 26.

De plus, des modifications sont à prévoir à la *Loi sur l'expropriation* et un livre vert sera publié par le gouvernement « afin de faire face à différents phénomènes pouvant nuire à la pérennité du territoire agricole [...] et inviter la population ainsi que les intervenants des milieux agricoles, municipaux et environnementaux à s'exprimer dans le cadre d'une démarche de consultation »⁴.

L'aboutissement de tous ces travaux permettra d'avoir un cadre renouvelé de l'aménagement du territoire.

La modernisation de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

L'ajout de l'article 0.1. décrivant les objectifs du régime d'aménagement et d'urbanisme laisse entrevoir des avancées importantes qui vont permettre à l'ensemble du Québec de compter sur un régime d'aménagement durable, responsable et cohérent, lequel reposera sur des outils de suivi avec des données probantes.

Pour le chapitre 0.1.1, qui porte sur les résultats attendus d'un outil de planification on constate que les thématiques retenues sont assez similaires aux thèmes portés par les objectifs actuels du PMAD.

De plus, il faut souligner la référence au concept de conservation qui a été ajouté pour les milieux naturels et qui permettra d'agir de manière beaucoup plus proactive. Ces éléments confirment la convergence entre les choix de la CMM et du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, notamment quant à la densification réfléchie et durable du territoire telle que le prévoit la toute première Politique métropolitaine d'habitation. Sans oublier que le projet de loi consacre l'importance d'assurer un monitoring soutenu d'indicateurs stratégiques afin de mesurer l'efficacité de la planification, chose que la CMM réalise depuis 2008 par l'entremise de l'Observatoire Grand Montréal.

Il faudra s'assurer que l'analyse de conformité à venir présente une cohérence entre les objectifs et les finalités proposés par le projet de loi 16 avec les futures OGAT. Alors que les indicateurs seront établis dans les OGAT, il faudra s'assurer que les cibles établies par les territoires fassent partie des objets de conformité et qu'elles soient, dans le contexte métropolitain et péri-métropolitain, directement liées aux cibles établies par les communautés métropolitaines.

⁴ Ibid., page 31.

La CMM et le monitoring des territoires : il est recommandé de mettre en place un système intégré de monitoring métropolitain axé sur le suivi d'indicateurs stratégiques

Dans le but de suivre l'atteinte de ses objectifs et de ses cibles, et d'ajuster ses outils de planification à la lumière des résultats, la CMM a développé ces dernières années une expertise reconnue en matière de monitoring. À cet égard, elle a mis en place, dès 2008, l'Observatoire Grand Montréal⁵, qui est la plateforme de diffusion d'analyses, d'outils de suivi et d'indicateurs pour suivre le développement du Grand Montréal.

Par ses compétences prescrites par sa loi, la CMM est particulièrement active dans le développement et le suivi d'indicateurs territoriaux liés à l'occupation du territoire, au transport, à l'habitation, aux milieux naturels et au développement économique.

La CMM a produit plusieurs bilans sur le suivi des objectifs et cibles du PMAD (voir l'annexe 1), dont les constats sont repris par ses différents partenaires.

À la lumière de la proposition du gouvernement en matière de monitoring, la CMM se réjouit de l'élargissement de la notion d'indicateurs à l'ensemble du Québec en matière de planification. La CMM agit déjà à cet effet et, dans ce contexte, souhaite mettre à profit son expertise et faciliter la mise en œuvre d'un système de monitoring intégré pour le suivi des indicateurs stratégiques pour le territoire métropolitain.

Déjà, la CMM réalise le suivi de plusieurs indicateurs stratégiques en cohérence avec la vision de la PNAAT. C'est le cas notamment pour les espaces protégés, la canopée, l'artificialisation des sols et des îlots de chaleurs, la densification résidentielle, le transport actif et collectif, l'accessibilité liée aux villes des 15 minutes (accessibilité piétonnière aux commerces et aux services, aux parcs et espaces verts, au transport actif et collectif, etc.), les friches agricoles, le développement des aires TOD (*Transit-Oriented Development*), etc.

La vaste majorité des indicateurs utilisés par la CMM peut se décliner à l'échelle des MRC et des municipalités. La CMM compile donc déjà un ensemble de données à l'échelle de ses différents territoires afin d'assurer une mise à jour de ces indicateurs stratégiques tous les deux ans.

Les avantages d'un système intégré pour le Grand Montréal s'avèrent indéniables, tant en termes de coût que d'efficience. Un tel système permettrait :

- La mutualisation des ressources en mettant à profit l'expertise développée par la CMM;
- La standardisation des résultats, permettant une cohérence dans les analyses et une meilleure comparaison pour les différents territoires métropolitains;
- La diminution des risques quant au succès global du système (risque d'obtenir un système incomplet et à plusieurs vitesses).

En partenariat étroit avec le gouvernement du Québec et les MRC, la CMM se porterait ainsi garante du suivi des indicateurs stratégiques identifiés pour le territoire métropolitain ainsi que d'autres indicateurs complémentaires.

D'autre part, un outil de carte dynamique, dont l'intégration à l'Observatoire Grand Montréal est prévue pour 2024, serait utilisé par la CMM pour présenter les résultats

⁵ Pour en savoir plus, voir le site Web : <https://observatoire.cmm.qc.ca/>

liés aux indicateurs pour l'ensemble des territoires métropolitain, régional et local (voir l'annexe 2).

Dans le contexte de l'adoption du présent projet de loi et de la modification des orientations gouvernementales en aménagement du territoire, la révision prochaine des schémas d'aménagement et de développement impliquera la capacité de pouvoir compter rapidement sur des données probantes et les indicateurs stratégiques afin de procéder aux choix qui permettront de concrétiser les résultats attendus en matière d'aménagement du territoire.

Considérant les délais impartis à la transposition des nouvelles OGAT dans les outils de planification régionale ainsi qu'à l'application de la Loi modifiée, le traitement métropolitain des indicateurs stratégiques permettrait d'assurer une cohérence de la planification métropolitaine tout en allégeant les nouvelles responsabilités des MRC visées.

La modification de certaines règles applicables à la révision des documents de planification territoriale : il est recommandé de réduire le délai à 120 jours

Par ailleurs, concernant les délais prescrits par la loi concernant les avis gouvernementaux sur les PMAD, la LAU actuellement en vigueur prescrit un délai de 180 jours pour que la ministre puisse notifier aux communautés métropolitaines un avis qui indique les orientations gouvernementales touchant son territoire (article 56.4) et donner son avis sur la conformité du plan métropolitain révisé aux orientations gouvernementales. (article 56.14). Ce délai est plutôt de 120 jours pour les schémas d'aménagement adoptés par les MRC. La CMM souhaite que, pour les avis gouvernementaux concernant les plans métropolitains d'aménagement et de développement, ce délai soit réduit à 120 jours, comme c'est le cas pour les schémas.

Le pourtour métropolitain : il est recommandé d'assurer une équité entre les territoires métropolitain et péri-métropolitain en matière d'aménagement

Les MRC péri-métropolitaines sont actuellement assujetties à l'orientation 10 de l'*Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal*.

Cette orientation stipule que dans une optique de complémentarité des planifications métropolitaine et péri-métropolitaine, il faut consolider le développement dans le principal pôle de services et d'équipements localisé sur le territoire de chacune des MRC. Quatre attentes sont formulées, dont celle d'orienter le développement urbain à l'intérieur des périmètres d'urbanisation en accordant la priorité à celui du principal pôle de services et d'équipements des MRC concernées.

Au cours des dernières années, plusieurs municipalités limitrophes à la CMM ont connu une croissance démographique accélérée et présentent aujourd'hui une intégration socioéconomique importante avec le territoire métropolitain. Un des indicateurs clés de l'intégration grandissante de ces municipalités à la région métropolitaine est l'augmentation du navettage domicile-travail des travailleurs de ces municipalités vers la CMM. Ainsi, en 2016, 28 % de la population occupée demeurant dans les MRC situées au pourtour de la CMM navettait vers un lieu de travail dans la CMM, une augmentation de trois points de pourcentage comparativement à dix ans auparavant. Près de 30 municipalités limitrophes à la CMM ont maintenant un taux de navettage vers la CMM de plus de 40 %, dont 10 ont un taux de navettage vers la CMM de plus de 50 %⁶.

L'optimisation de la desserte en transport collectif des secteurs péri-métropolitains vers la CMM est indissociable de l'enjeu visant à mieux arrimer la planification de l'aménagement du territoire et du transport collectif. C'est pourquoi, dès 2020, la CMM a approché des municipalités péri-métropolitaines en vue de la conclusion d'ententes aménagement/transport. Cette stratégie n'a cependant pas porté fruit.

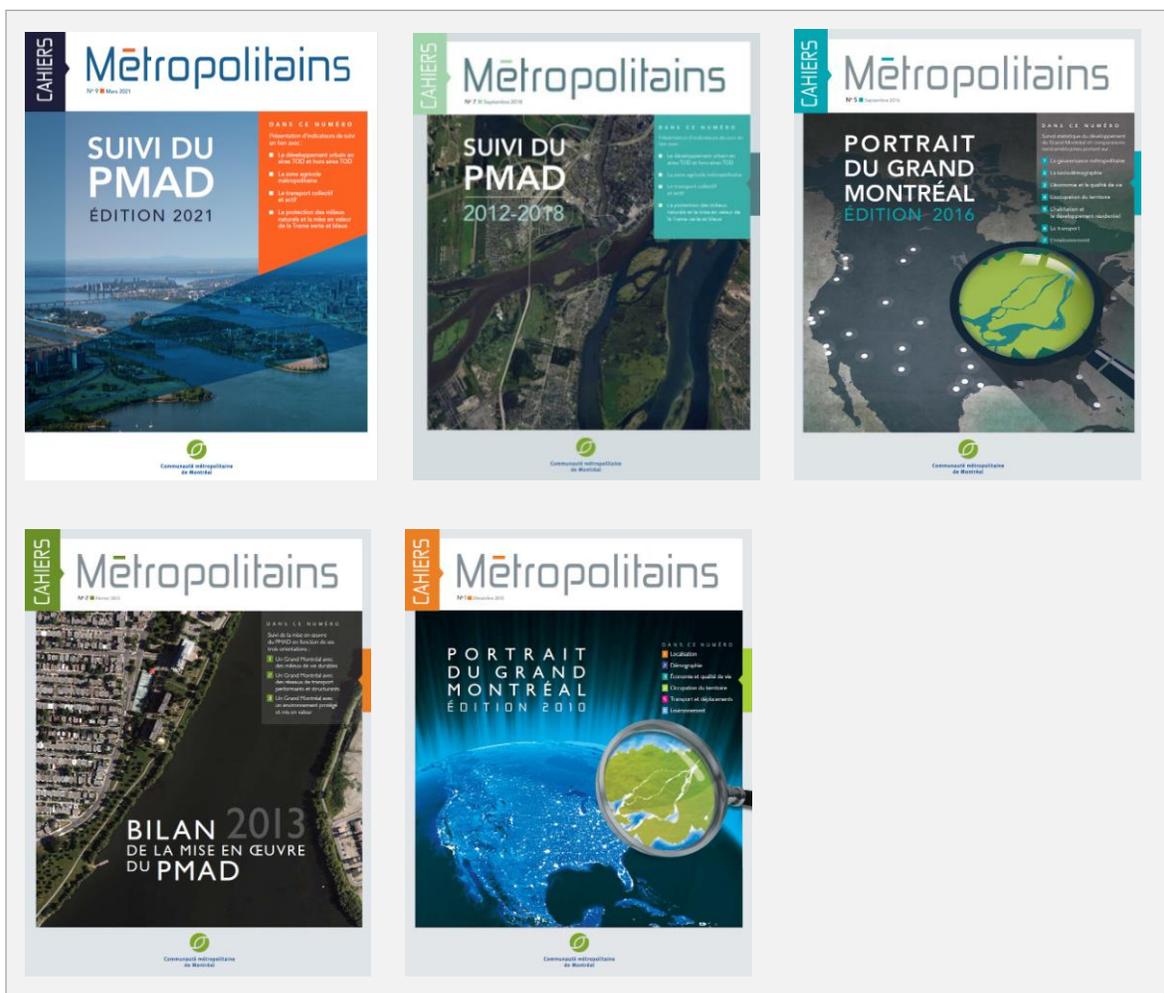
Dans le cadre de la finalisation des nouvelles orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, il est essentiel que les MRC péri-métropolitaines fortement intégrées à l'espace métropolitain assurent une planification intégrée de l'aménagement et du transport collectif en cohérence avec celle de la CMM, tout en respectant le régime d'aménagement et d'urbanisme et les finalités de la planification territoriale proposés dans le projet de loi 16. Cette planification intégrée doit notamment passer par une densification du cadre bâti, avec la fixation de cibles de densité comparables à celles prescrites pour les municipalités des couronnes Nord et Sud de la CMM. Ceci contribuera à l'équité des règles applicables de part et d'autre des limites du territoire de la CMM.

⁶ Communauté métropolitaine de Montréal, La CMM et les MRC péri-métropolitaines: Statu quo pour les limites du territoire et proposition d'ententes pluriannuelles pour le transport collectif. Janvier 2020

Annexe 1. Le suivi bisannuel du PMAD et l'Agora métropolitaine

Chaque deux ans, les représentants de la société civile et du monde municipal du Grand Montréal se donnent rendez-vous à l'Agora métropolitaine pour dresser un bilan des avancements du Plan métropolitain d'aménagement et de développement. L'événement fait office de suivi sur les actions mises en œuvre et encourage à trouver collectivement des solutions et des pratiques innovantes pour atteindre les objectifs.

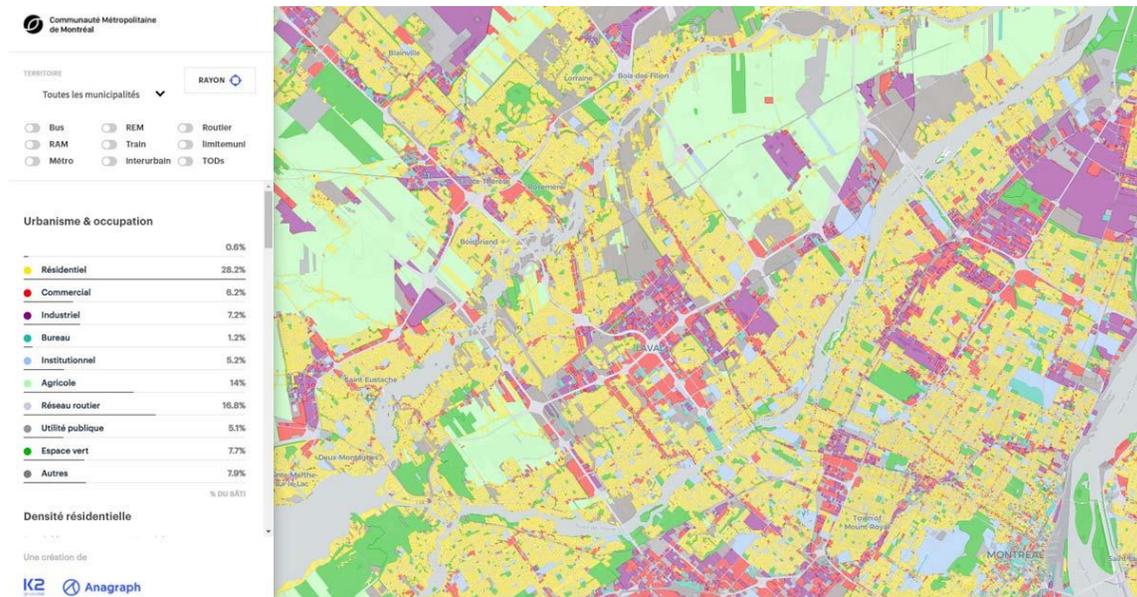
À l'occasion des agoras métropolitaines, la CMM publie son suivi du PMAD qui permet notamment de mesurer l'atteinte des cibles et des objectifs des trois grandes orientations, de suivre certaines des principales initiatives mises sur pied par la CMM afin d'appuyer la mise en œuvre du plan et de faire état de l'avancement de l'harmonisation entre les outils de planification régionaux et locaux et le PMAD. Ci-dessous un tableau regroupant les publications de suivi du PMAD.



Pour en savoir plus, visitez le site Web : <https://observatoire.cmm.gc.ca/>

Annexe 2. La carte dynamique de la CMM

La CMM, avec l'appui ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, développe une carte dynamique, un outil unique au Québec permettant de représenter les indicateurs clés de divers enjeux du territoire métropolitain afin d'en comprendre l'évolution dans le temps et l'espace. Cette carte servira ainsi à documenter et à analyser une panoplie de phénomènes comme l'étalement urbain, la motorisation des ménages, la densité d'occupation du sol, la transition écologique ou encore la construction résidentielle de 1940 à aujourd'hui.



Pour un aperçu des possibilités offertes par la carte : <https://youtu.be/nVKSfdLIiTk>