CAT - 033M
C. P. PL 16
Loi aménagement et urbanisme
et autres dispositions

À chacun son rôle : vers de meilleures relations entre propriétaires fonciers et municipalités

Mémoire déposé à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec, dans le cadre des consultations sur le projet de loi nº 16 modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions.

PRÉPARÉ PAR :

PARÉ + ASSOCIÉS INC.

PARÉ+

AVRIL 2023

QUI SOMMES-NOUS?

Paré + Associés inc. (ci-après « Paré+ ») est une entreprise de consultation multidisciplinaire composée d'une trentaine d'employés, pour la plupart des professionnels spécialisés en aménagement du territoire. Elle a pour mission de défier le statu quo de l'industrie en offrant une expérience humaine animée par la mise en œuvre de solutions créatives et durables. Depuis 2011, la passion, la transparence et l'innovation sont au cœur des valeurs qui motivent l'entreprise.

Nous accompagnons autant les promoteurs immobiliers - fonds d'investissement que les institutions publiques dans leurs projets de développement résidentiel, commercial, mixte, institutionnel et industriel afin d'optimiser leur investissement au Canada et à l'étranger.

Nous travaillons aussi conjointement avec certains des plus importants cabinets d'avocats au Québec à titre d'experts-conseils en urbanisme dans divers contextes juridiques en lien avec des litiges immobiliers ou dans le cadre de transactions immobilières commerciales majeures.

Comment? En offrant un service clé en main misant sur la collaboration d'une équipe totalement intégrée composée d'urbanistes, de designers urbains, de biologistes, d'analyses de marché et d'architectes-paysagistes.

Ont participé au présent mémoire :

Frédéric Pelletier, urbaniste-stagiaire, analyste en urbanisme (pour la rédaction des textes introductifs précédant les recommandations 11 et 12)

Louis-Benoit L'Italien-Bruneau, urb. Directeur stratégique en urbanisme (pour la rédaction du reste du mémoire)

Marc-André Paré, président (pour l'approbation)

PARÉ+

3155, promenade du Quartier-Saint-Martin
Laval (Québec) H7N 0N8
450-686-9494
www.pare.plus
info@pare.plus

TABLE **DES MATIÈRES**

1. PRÉSENTATION DE PARÉ+ ET INTRODUCTION 5
2. LES PRINCIPES ET LES ENJEUX QUI NOUS SONT CHERS 7
3. RECOMMANDATIONS 9
   - 3.1. Premier thème - Pour une meilleure reddition de compte vers le haut 9
   - 3.2. Deuxième thème - Introduire une reddition de compte vers le bas 10
   - 3.3. Troisième thème - Sortie de crise (du logement) : donner de la corde au secteur privé 12
   - 3.4. Quatrième thème - Le savoir, c'est le pouvoir : des données pour mieux décider ensemble 16
4. CONCLUSION 17
5. CITATIONS, SOURCES ET RESSOURCES 19

1

PRÉSENTATION DE PARÉ+ ET INTRODUCTION

Parmi les firmes offrant des services similaires et de taille semblable, Paré+ se distingue par la la part de ses mandats privés par rapport aux contrats publics. En effet, au cours de l'année 2022, 90% de ses revenus proviennent du privé.

Bien que nous soyons toujours ouverts à servir les municipalités et les organismes publics, l'histoire a fait de nous une entreprise branchée sur les besoins du secteur privé au sens large. Nous entendons par cela les promoteurs et constructeurs, bien sûr, mais pas exclusivement. Car depuis quelque temps, des PME, des organismes sans but lucratif, voire des familles ou individus font appel à nos services pour être accompagnées dans leurs relations avec leur municipalité. Par exemple, nous avons soutenu et conseillé des commerçants dans l'obtention de permis ou autorisations pour qu'ils puissent exercer leurs activités, ou même dans leurs discussions pour sauver leur maison menacée d'être jugée non-conforme à la réglementation d'urbanisme.

Nous souhaitons donc vous faire part de nos commentaires afin de bonifier le projet de loi 16. Les propositions de notre mémoire afin d'établir un rééquilibrage entre le droit légitime d'une municipalité de baliser son développement, et le droit des propriétaires fonciers d'investir, d'user de leur bien immobilier et de le transiger.

2

LES PRINCIPES ET LES ENJEUX QUI NOUS SONT CHERS

Pour bien comprendre d'où vient notre réflexion et ce qui nous anime dans notre prise de position, voici une synthèse des principes qui nous animent et des enjeux que nous percevons en matière d'urbanisme et d'aménagement.

L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ, C'EST PLUS D'AVANTAGES QUE D'INCONVÉNIENTS

Nous estimons que l'économie de marché fonctionne fondamentalement mieux que l'économie planifiée. La raison en est fort simple : l'information. En effet, lorsque le jeu de l'offre et de la demande déterminé par le marché fixe les prix, ceux-ci deviennent un outil d'information flexible et facile à comprendre, qui envoie des signaux que tous les agents économiques (entreprises, consommateurs, gouvernements) peuvent aisément comprendre. Une économie planifiée n'est jamais aussi efficace qu'une économie de marché sur cet aspect. Et cette conclusion est tout aussi valide dans le domaine de l'immobilier, même si ce marché n'est pas aussi « élastique » que d'autres.

Toutefois, l'économie de marché n'est pas un mécanisme parfait. Et une intervention de l'État s'avère alors nécessaire. Notamment quand il est question d'externalités négatives (lorsque la décision d'une personne génère des effets négatifs sur d'autres, sans que cette personne n'en supporte les coûts pour les autres). En aménagement, cela se verrait par exemple lorsqu'une usine polluante s'installe trop proche d'un quartier résidentiel et affecte la santé de ses voisins et la valeur des propriétés voisines.

Malgré cela, mieux vaut une économie de marché que l'on ajuste par des interventions ponctuelles que de choisir une approche planifiée. Dans une société complexe, nous jugeons impossible qu'une instance planificatrice centrale puisse prétendre gérer à elle seule les questions fondamentales de l'économie : Quoi produire? pour qui le produire? comment le produire?

LE POUVOIR LOCAL : NÉCESSAIRE... MAIS À BALISER

Un peu de la même façon que nous nous méfions des instances centrales en matière d'économie, nous sommes sceptiques devant une trop grande centralisation des pouvoirs en aménagement et urbanisme. Nous défendons le principe de subsidiarité appliqué à l'aménagement et l'urbanisme, c'est-à-dire que les décisions en ces matières doivent être prises au niveau le plus proche des citoyens et des communautés locales, en prenant en compte leurs besoins, leurs aspirations et leur environnement.

Toutefois, quelques exemples récents de décisions municipales mettent ce principe à mal. Par exemple, alors que le gouvernement et la Caisse de dépôt ont consenti des efforts à l'amélioration du transport collectif par le biais du REM, certaines municipalités ont décidé de restreindre le développement autour de ces nouveaux points d'accès, alors que le Québec connaît une pénurie de logements.

LE QUANTITATIF EN URBANISME : UN ART QUI SE PERD

La pratique de l'urbanisme connaît de grandes mutations, à l'image de notre époque sans cesse en évolution. Dans les dernières années, de nouvelles sensibilités ont fait évoluer les pratiques. Par exemple, les activités de participation publique se sont multipliées et diversifiées. Le design urbain et la forme ont acquis une importance accrue. Des concepts tels que la « marchabilité », la « perméabilité du sol » et « l'échelle humaine » font désormais partie du vocabulaire professionnel.

Mais cette évolution des pratiques et la prise en compte de nouvelles valeurs fait en sorte que des variables plus traditionnelles font moins partie de la réflexion urbanistique. Par exemple, au nom de l'« échelle humaine » invoquée dans certains règlements discrétionnaires, on force un promoteur à diminuer la hauteur de ses projets, sans prendre en compte que la réduction de superficie de plancher potentielle qu'entraîne cette exigence remet en jeu le modèle financier d'un promoteur, voire la viabilité d'un projet.

Lorsque ces aspects sont invoqués auprès des municipalités, ils sont parfois accueillis avec incompréhension ou avec froideur. Dans le premier cas, c'est par manque d'expérience ou d'information, et dans le deuxième cas, c'est plutôt une forme d'hostilité envers le promoteur ou le développeur, que l'on a l'air de soupçonner d'être un ennemi par la nature même de ses activités. Mais dans tous les cas, notre système économique est ce qu'il est et dans l'écosystème immobilier, le promoteur joue un rôle si important ne devraient être prises sans tenir compte des réalités financières et économiques. C'est malheureusement souvent le cas.

UN MONDE EN CHANGEMENT... ET PLUS RAPIDEMENT QUE JAMAIS

Les grandes mutations de l'urbanisme sont notamment alimentées par les nouvelles technologies, qui permettent une diffusion sans cesse plus rapide de l'information. Du journal à la radio aux bulletins télévisés et aux nouvelles en continu aux sites web aux réseaux sociaux : l'accès à l'information, dans son sens traditionnel, est plus aisé que jamais. Cela pose certes des défis, notamment sur la désinformation, mais notre propos n'est pas sur cet aspect. Nous désirons plutôt pointer le fait que l'information prend plusieurs formes. Notamment, la collecte et la diffusion de données est aussi devenu une activité plus facile. Par exemple, des portails comme *Données ouvertes* diffusent des données géospatiales fort utiles dans la prise de décision en urbanisme.

Or, le secteur municipal a parfois des difficultés avec la diffusion de données ouvertes. Dans certaines municipalités, il est impossible d'obtenir directement sur le site web le plan d'urbanisme ou le règlement de zonage : il faut en faire la demande. Dans certains cas, ces demandes sont considérées comme une demande d'accès aux documents et le paiement de frais est nécessaire. Nous n'osons point imaginer ce que ce serait que de demander de l'information sur le nombre de nouveaux logements ou la valeurs des permis octroyés au cours des dernières années...

3

RECOMMANDATIONS

3.1. PREMIER THÈME - POUR UNE MEILLEURE REDDITION DE COMPTE VERS LE HAUT

Le PL16 permet d'introduire un mécanisme de reddition de compte, où le gouvernement, les communautés métropolitaines, les municipalités régionales de comté et les municipalités locales sont tenues de s'imposer des cibles, et ensuite d'en évaluer l'atteinte par des bilans quinquennaux. Nous saluons la volonté du gouvernement de se doter de telles cibles mesurables et quantifiables, et de demander aux autres instances qui se dotent d'outils d'urbanisme de procéder de la même façon.

Toutefois, les indicateurs choisis doivent obéir à des préoccupations concrètes. Il est tout à fait sage de mesurer les superficies agricoles exploitées, l'aire des milieux naturels de qualité au sein d'un territoire donné ou d'appliquer un indice de mesure de la canopée. Mais certains indicateurs économiques cruciaux ne doivent pas être oubliés non plus.

Donc, pour éviter que les préoccupations plus modernes de l'urbanisme prennent le pas et que soient négligées des variables plus traditionnelles, nous recommandons ce qui suit :

RECOMMANDATION 1

Pour améliorer le mécanisme de reddition de compte proposé qui instaurera des cibles, que la LAU rende obligatoire l'intégration d'indicateurs relatifs à l'abordabilité du logement. Nous suggérons notamment :

- le prix moyen des logements locatifs, selon le nombre de chambres;
- les taux d'inoccupation;
- le nombre de permis de construction délivrés, selon le type de bâtiment et le nombre d'unités;
- le nombre d'unités neuves livrées sur le marché;
- le prix médian des différents types d'unités de logement;
- le rapport entre le revenu médian de différents ménages types par rapport au prix médian de différents types d'unités de logement.

Et parce qu'une pénurie de logement peut survenir rapidement, la fréquence de mise à jour des indicateurs relatifs à l'habitation ne peut pas être quinquennale. Avec toute l'information disponible en matière de transaction immobilière, et les nombreuses bases de données accessibles sur Internet, nous recommandons ceci :



RECOMMANDATION 2

Pour pouvoir surveiller plus adéquatement les problèmes de logement, que pour les bilans exigés au projet de loi 16, les données relatives au logement soient mises à jour plus fréquemment qu'au cinq ans proposés actuellement (par exemple, annuellement) et ce, pour toute municipalité de plus de 5000 habitants;

Nous désirons souligner que la Société canadienne d'hypothèques et de logement, ainsi que l'Association professionnelle des courtiers immobiliers du Québec publie déjà plusieurs statistiques pertinentes et ce, sur une base fréquente. L'Institut de la statistique du Québec pourrait lui aussi être mis à profit pour soutenir les municipalités dans la compilation des données.

3.2. DEUXIÈME THÈME - INTRODUIRE UNE REDDITION DE COMPTE VERS LE BAS

Notre travail d'accompagnement des promoteurs immobiliers nous conduit à entrer en contact avec les administrations municipales plus souvent qu'autrement. Pour nos clients, Paré+ va chercher des renseignements, mais va aussi déposer des demandes d'urbanisme discrétionnaire (demande de PIIA, de dérogation mineure, de projet particulier « PPCMOI », etc.) ou même déposer des demandes de permis de construction ou d'opération cadastrale, et veiller au bon cheminement de la demande.

Cela nous a parfois exposé à des situations frôlant l'absurde ou la mauvaise foi de la part de nos interlocuteurs municipaux. Nous nous sommes retrouvés devant des fonctionnaires armés de bonnes intentions devant des élus beaucoup moins bien intentionnés, devant des guerres entre services municipaux, des services d'urbanisme animés par une hostilité face aux développeurs, ou devant des élus qui ont de la difficulté avec le principe de séparation entre l'administration et le politique.

Lorsqu'un promoteur a le sentiment de se retrouver devant une administration dysfonctionnelle, il perd confiance dans le processus de traitement de sa demande. C'est pourquoi nous proposons des idées afin que les pouvoirs municipaux fassent l'objet d'une plus grande transparence.

Nos idées concernent pour beaucoup les outils discrétionnaires en urbanisme. Le PL16 vient introduire un nouvel outil discrétionnaire : le zonage incitatif. Nous croyons que cet outil a un beau potentiel d'utilisation. Mais l'occasion est belle, en octroyant un nouvel outil discrétionnaire, de resserrer les conditions d'utilisation de toute cette catégorie particulière de règlements.

D'abord, ce qui crée beaucoup de difficultés ou de frustration, ce sont les critères et les conditions dans les règlements discrétionnaires. L'interprétation de ceux-ci manque de précision lorsque des décisions sont rendues. À cet effet, nous recommandons ceci :



RECOMMANDATION 3

Que la LAU oblige, pour toute résolution refusant une demande d'urbanisme discrétionnaire, une justification. Cette justification devra indiquer textuellement directement les objectifs, critères ou conditions (selon le cas) qui, au sens de l'instance décisionnelle, ne sont pas respectés. Aussi qu'un droit de réponse, avec un délai maximal raisonnable qui ne saurait être inférieur à trois mois, avec ou sans modification des plans et documents déposés, soit garanti par la LAU, sans que la demande ne puisse être annulée entre temps.

Un problème que nous rencontrons parfois est le mauvais esprit de collaboration de certaines municipalités qui, parfois, réalisent un « trou » ou un « oubli » dans leur règlement quand nous déposons un projet, et modifient les dispositions normatives une fois que certaines demandes d'urbanisme discrétionnaires leur sont déposées. Comme les demandes discrétionnaires, souvent un PIIA, pour n'utiliser cet exemple, ne sont pas de « vraies » demandes de permis de construction, alors leur dépôt n'entraîne pas un « gel » des règles d'urbanisme.

Voici un cas concret et réel que nous avons eu : dans une municipalité de la banlieue de Montréal, nous avons déposé une demande de PIIA pour un client souhaitant construire un édifice de six étages. La demande a cheminé au CCU, mais n'a pas été entendue par le conseil municipal pendant plusieurs mois, malgré nos interventions. Par la suite, nous avons appris que la municipalité en cause avait déposé un avis de motion et un projet de règlement dans la zone du projet, pour abaisser la hauteur permise… à quatre étages.

Le dépôt d'une demande d'urbanisme discrétionnaire ne devrait jamais être prétexte à changer les règles normatives, comme le zonage ou le lotissement. À cet effet, nous demandons ce qui suit :



RECOMMANDATION 4

Que la LAU prévoit, lors du dépôt de demande d'urbanisme discrétionnaire complète et conforme, que les dispositions normatives d'urbanisme, comme celles de zonage ou de lotissement, soient cristallisées jusqu'à ce que la demande soit approuvée, refusée ou abandonnée par le demandeur.

La confusion dans le traitement d'un dossier passe beaucoup par le nombre d'interlocuteurs. La réduction du nombre d'individus chargés d'étudier le dossier permet une plus grande efficacité. Si les comités consultatifs d'urbanisme connaissent un nombre restreint de personnes, certains conseils municipaux, notamment dans les plus grandes municipalités, sont plus nombreux. Nous reprenons à notre compte donc l'idée à même le projet de *Loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme* de 2011 (article 109 et suivants de ce qui était le

projet de loi 47, deuxième session de la 39e législature) et, notamment pour faciliter la recommandation précédente, nous recommandons ceci :



RECOMMANDATION 5

Que les municipalités dotés de règlements d'urbanisme discrétionnaire se voient octroyer le pouvoir de créer un « conseil décisionnel d'urbanisme », composé d'un nombre plus restreint d'élus, à qui sera transféré, au lieu du conseil municipal au complet, la responsabilité décisionnel à l'égard des résolutions relatives à l'urbanisme discrétionnaire. Toutefois, le pouvoir de révision par le conseil municipal, mentionné dans le projet de loi de 2011, ne pourrait être invoqué que si la recommandation du comité consultatif d'urbanisme était contraire à celle prise par le comité décisionnel.

Le PL16 viendra permettre, à travers un ajout dans la *Loi sur les compétences municipales*, l'adoption d'un règlement qui aura un effet de moratoire pour les municipalités qui connaissent, sur leur territoire, des problèmes en matière de gestion de l'eau. Même si ces situations sont bien embêtantes pour les promoteurs qui voient leurs plans chamboulés, nous reconnaissons de bonne foi la nécessité pour toute municipalité d'avoir un tel outil. Même que le fait de baliser celui-ci, alors qu'actuellement un tel pouvoir n'est pas encadré, est une excellente initiative pour la transparence municipale.

Mais l'encadrement fourni par le PL16 est, à notre avis, incomplet. Par transparence pour les propriétaires visés, la décision de geler un secteur qui connaît des problèmes de gestion de l'eau ne devrait jamais être prise à la légère. Pour être certain que la décision repose sur une des faits tangibles, les analyses confirmant l'existence d'un problème devraient être connues de tous. Conséquemment, nous estimons nécessaire ce qui suit :



RECOMMANDATION 6

Que l'adoption d'un règlement instaurant un moratoire sur les nouveaux usages en raison d'un problème d'eau (art. 163 du PL16), d'une part, ne soit pas renouvelable au bout de deux ans et que d'autre part, soit assujetti à l'obligation de produire et rendre public un rapport professionnel, lequel doit attester que le périmètre visé par le moratoire est le plus petit possible et que l'urgence de la situation en justifie l'adoption;

3.3. TROISIÈME THÈME - SORTIE DE CRISE (DU LOGEMENT) : DONNER DE LA CORDE AU SECTEUR PRIVÉ

Lorsque les villes ont de la marge de manœuvre pour construire de nouveaux logements, le marché privé est capable de pourvoir à la demande. À ce sujet, l'exemple de Houston est frappant : si la ville n'est pas un modèle environnemental de par la place démesurée qu'elle accorde aux infrastructures automobiles, il n'en demeure pas moins que l'absence de réglementation de zonage (!) contribue à garder cette ville très abordable malgré sa croissance de

population. Et l'absence de zonage y est pour quelque chose : quand la demande résidentielle augmente, les quartiers peu denses recelent alors d'opportunités de densification : les maisons unifamiliales sont alors remplacées par des plex, et la densification s'y fait de manière organique et progressive.

Mais nous n'en sommes pas ici à vous demander d'abolir l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Nous souhaitons plutôt vous proposer des mesures un peu moins spectaculaires, mais qui aideront néanmoins les promoteurs et les constructeurs à répondre à la demande.

Avant de commencer, nous désirons souligner que nous apprécions sincèrement que les dispositions relativement au lotissement et au stationnement ne soient plus susceptibles d'approbation référendaire. Ne plus soumettre ces questions à l'aléa que représente la procédure d'approbation référendaire constitue selon nous un progrès pour faciliter la densification, de manière respectueuse de nos milieux de vie.

Mais le PL16 pourrait aller plus loin.

Par exemple, l'article 106 du PL16 vient permettre d'exempter d'approbation référendaire certaines modifications au zonage qui visent à augmenter la densité. Mais la variation exemptée est d'au plus 33%. Ce seuil nous apparaît insuffisant. Considérant que les milieux qui devraient être visés sont actuellement de basse densité, avec des nombres d'étages peu élevés et des marges de recul importantes, 33% est bien peu pratique. D'abord, l'impact nous semble minime. De plus, le résultat est mathématiquement difficile à manipuler. En plus, nous comprenons que le sens de 33% est « un tiers ». Mais prenons l'exemple d'une zone qui permet un maximum de trois étages. Techniquement, une augmentation de 33% donne exactement non pas quatre étages, mais bien 3,990. Or, les étages se comptent en nombre entiers, pas en nombres fractionnaires. Pour toutes ces raisons, nous recommandons ceci :



RECOMMANDATION 7

Que la variation d'une norme exemptée d'approbation référendaire (art. 106 du projet de loi) passe de 33% à 50%. Et que si le résultat est un nombre fractionnaire, il soit toujours arrondi à l'unité supérieure.

Aussi, puisque le but de l'article 106 est d'exempter les modifications réglementaires qui permettent d'augmenter la densité d'occupation du sol indirectement, alors devrait aussi être exempté ce qui permet de modifier la densité d'occupation du sol... directement. Ce qui est au paragraphe 3º de l'article 113. Donc, nous estimons absolument nécessaire, par souci de cohérence, ce qui suit :

RECOMMANDATION 8

Que la variation de la « densité d'occupation du sol » prévue au paragraphe 3° du deuxième alinéa de l'article 113 LAU fasse partie des exemptions d'approbation référendaire pour un usage résidentiel (art. 106 du PL16);

La disponibilité des terrains constitue un facteur clé dans l'abordabilité du logement et l'accession à la propriété. D'ailleurs, en l'absence de terrain, alors le recours à des constructions plus verticales permet de compenser. Mais la construction verticale, à notre regret, n'a pas bonne presse. Même si elle est éminemment souhaitable, une certaine croissance horizontale sera toujours nécessaire : nul ne peut prétendre pouvoir insérer les presque quatre millions d'habitants de la région métropolitaine de Montréal dans les frontières de ce qu'était la ville au cours du 18e siècle (le Vieux-Montréal).

Mais le terrain se fait rare, et la sensibilité envers les milieux naturels se fait de plus en plus entendre. Parfois, elle conduit les villes à adopter des règlements sur des terrains dotés de milieux naturels qui équivalent, pour reprendre la formule consacrée par la jurisprudence, à « *une suppression de toute utilisation raisonnable* » de ces terrains par les propriétaires fonciers.

D'autres organismes ont fait des représentations à la commission. Ils ont fait valoir que les municipalités avaient besoin que soient reconnu et affirmé un droit de pouvoir supprimer toute utilisation d'un terrain, de le figer totalement, sans aucune possibilité d'utilisation raisonnable, et ce sans avoir à payer le prix d'un expropriation. Naturellement, vous comprendrez que nous nous inscrivons totalement en faux face à cette position. Tout propriétaire privé devrait avoir une « porte de sortie » pour utiliser son terrain d'une manière économique, à moins qu'il consente à ce que son terrain fasse l'objet de mesures de conservations. Nous pouvons débattre de la taille de l'ouverture de la porte, certes. De ce qu'est, au fond, l'utilisation raisonnable. Mais nul ne devrait remettre en cause la nécessité de la porte de sortie! Si un pouvoir de type « conserver intégralement sans compenser » devait voir le jour dans la LAU, cela nuirait sérieusement à la disponibilité de terrains pour une croissance à l'horizontale qui demeure, encore aujourd'hui, un mal nécessaire. À cet effet, nous demandons ce qui suit :

RECOMMANDATION 9

Que le gouvernement n'intervienne pas sur l'effet des pouvoirs d'urbanisme en matière d'indemnisation, et qu'il laisse les tribunaux déterminer les situations qui constituent de l'expropriation déguisée de celles qui n'en sont pas en fonction du cadre légal actuel.

Pour faire face à la pénurie de logements, certains états américains ont pris des initiatives musclées. Leur approche a été de s'attaquer au zonage résidentiel unifamilial isolé « traditionnel ». Pour ne citer que quelques exemples, ces états ont modifié l'équivalent de leur *Loi sur l'aménagement et d'urbanisme* afin de :

- Permettre systématiquement de deux à quatre logements sur les lots sur leur territoire (Arizona, Colorado, Montana, Vermont, Washington);
- Permettre à nouveau les maisons préfabriquées (« maisons mobiles ») (Arizona, Colorado, Montana);
- Limiter l'emploi de ratios de cases de stationnement (Arizona, Colorado, Montana, Vermont, Washington);

Nous aimerions voir le gouvernement être aussi proactif. Mais en lieu et place de telles mesures, nous proposons plutôt de doter la ministre des Affaires municipales d'un pouvoir d'exception : celui de lever des normes municipales qui entravent la densification de certains milieux en situation de pénurie de logements. Donc, nous recommandons :



RECOMMANDATION 10

Que le gouvernement se dote d'un pouvoir d'intervention, lorsque des indicateurs sur la disponibilité du logement atteignent des niveaux critiques, lui permettant de lever certaines dispositions d'urbanisme affectant la capacité à densifier certaines parties de territoire;

Dans la plupart des projets sur lesquels nous travaillons, il nous arrive de rencontrer des défis quant à l'interprétation de concepts ou de dispositions trouvées dans les différents règlements d'urbanisme. Cela est tout à fait normal considérant que les municipalités ne suivent pas un modèle de règlement pré-établi et sont libres de choisir les termes utilisés dans leur réglementation. Nous considérons toutefois que dans plusieurs cas, ces défis d'interprétation pourraient être évités si une terminologie commune en matière d'urbanisme était mise en place.

C'est que d'une ville à l'autre, on retrouve concrètement les mêmes éléments, mais les termes employés pour les décrire et les encadrer varient. L'un des exemples les plus communs concerne la composition d'une aire de stationnement. Parfois le terme « allée d'accès » constitue la voie qui permet la connexion entre l'aire de stationnement et la voie publique, parfois ce même terme représente l'allée permettant d'accéder aux cases de stationnement. Il en va de même pour des rapport comme le « coefficient d'occupation du sol » ou bien le « coefficient d'emprise au sol » qui sont nommés de toute sorte de façon à travers les différents règlements. Afin d'uniformiser le lexique urbanistique et de limiter les pertes de temps associés aux problèmes d'interprétation, nous recommandons :



RECOMMANDATION 11

Que la ministre des Affaires municipales se voit octroyer le pouvoir, pour tous les règlements d'urbanisme en vigueur au Québec, de déterminer une terminologie commune en matière d'urbanisme, notamment une définition ou une méthode de calcul d'un concept ou d'un indice. L'adoption d'un tel règlement serait toutefois conditionnelle à une consultation élargie.

3.4. QUATRIÈME THÈME - LE SAVOIR, C'EST LE POUVOIR : DES DONNÉES POUR MIEUX DÉCIDER ENSEMBLE

Dans le cadre de la pratique de l'urbanisme en milieu privé, l'accès aux données municipales est primordial puisqu'il nous permet de planifier efficacement les projets de nos clients. Ces différentes données nous permettent de planifier des projets qui soient conformes à la réglementation et aux outils de planification et qui tiennent compte des nombreuses contraintes pouvant se trouver sur un terrain donné.

Ceci étant dit, à travers nos nombreux projets, nous faisons face à des situations très variées selon la municipalité locale dans laquelle se trouve un site donné. Nous nous retrouvons parfois devant des situations où l'accès à des données de base comme la réglementation d'urbanisme municipale n'est tout simplement pas accessible en ligne. Il faut alors la demander à la municipalité et les délais de réponse varient énormément. Cette réglementation constitue pourtant l'ingrédient de base qui permet de déterminer très sommairement le potentiel d'un site. Également, il est d'autant plus fréquent de ne pas avoir accès à l'information concernant les réseaux d'infrastructures municipales (aqueduc, égouts et pluvial). C'est pourtant la présence et la capacité de ces infrastructures essentielles, conjointement au règlement de lotissement, qui va dicter la dimension des lots.

Enfin, la variabilité de l'accès à ces données ajoute une lourdeur et de l'imprévisibilité dans le processus de conception des projets et nuit aux efforts collectifs visant à répondre à la crise du logement. Nous soutenons donc qu'améliorer l'accès à ces données facilitera la planification des projets autant pour le demandeur que pour les municipalités. D'une part, le développeur pourra aisément prendre connaissance des différentes variables applicables au site qui l'intéresse, puis d'autre part, les municipalités auront beaucoup moins de demandes d'accès à l'information à traiter et recevront un plus grand nombre de projets répondant d'entrée de jeu aux exigences qu'elles auront édictées dans leurs règlements d'urbanisme. Afin de veiller à la disponibilité des données municipales, nous recommandons :



RECOMMANDATION 12

Que les municipalités locales et régionales, mais aussi le ministère des Affaires municipales, soient tenues de rendre disponible. sur Internet, des données géospatiales à jour relatives à l'état de leurs infrastructures ainsi que la cartographie présente dans leur outils d'urbanisme et une copie de l'ensemble des règlements d'urbanisme en vigueur. Pour le ministère, cela passerait par l'ouverture des données contenues dans la plate-forme SIGAT.

4

CONCLUSION

Par la nature de ces activités et par sa clientèle, Paré + Associés inc. est dans une position unique pour témoigner de l'impact de la réglementation d'urbanisme dans la préparation et la conception de projets immobiliers. Notre entreprise agit avec audace dans la défense des projets de ses clients, sans pour autant sacrifier une once de professionnalisme, et assume le système économique et légal dans lequel elle évolue.

Par sa liberté d'expression, son droit de vote et ses préférences par ses choix de consommation, l'individu peut marquer ses préférences sur le devenir du territoire. Il n'en demeure pas moins que l'équilibre du système qui produit nos milieux de vie dépend d'abord et avant tout des pouvoirs et relations au sein d'un trio formé par les promoteurs et propriétaires, les municipalités et le gouvernement. Or, dans ce trio, le municipal commence à être un joueur qui, par son style de jeu individualiste, empêche le reste des joueurs d'être aussi productifs qu'il ne devrait l'être.

Notre lecture du PL16, c'est qu'il cherche à rééquilibrer le jeu au sein du trio des acteurs de l'aménagement. Le projet de loi apporte des éléments intéressants, mais pourrait faire mieux. Nos 12 recommandations, alimentées par nos préoccupations en matière de logement, sont basées sur quatre axes :

- Aller plus loin dans la reddition de compte vers le gouvernement;
- Introduire, pour les municipalités, des mécanismes de reddition de compte vers le bas (les propriétaires, promoteurs et constructeurs), surtout dans le cadre de l'utilisation d'outils discrétionnaires en urbanisme;
- Assouplir les processus d'urbanisme pour faciliter la délivrance d'autorisation pour des unités de logement;
- Libérer les données et la connaissance sur le territoire acquise par les instances municipales et gouvernementales.

La LAU a maintenant plus de 40 ans. À terme, une réorganisation de son contenu par une remplacement de la loi, afin de la faire correspondre aux réalités modernes, sera nécessaire. Mais en attendant, nous constatons que celles et ceux qui construisent les maisons de demain des Québécoises et Québécois ont besoin de plus de certitudes et de données concrètes pour diriger leurs investissements de manière rentable et durable. Et ils ont besoin que le gouvernement agisse maintenant. Le PL16 doit être ce geste salutaire qui amorcera notre sortie de crise.

5

CITATIONS, SOURCES ET RESSOURCES

Pour mieux comprendre notre pensée, ou plus simplement pousser plus loin la recherche, voici quelques sources externes. Malheureusement, au Québec, l'étude des effets économiques et financiers des décisions réglementaires en urbanisme a été peu étudié

L'EFFET DE LA RÉGLEMENTATION SUR L'OFFRE EN LOGEMENTS

« *The general conclusion of existing research is that local land use regulation reduces the elasticity of housing supply, and that this results in a smaller stock of housing, higher house prices, greater volatility of house prices, and less volatility of new construction.* » Source :

GLAESER, E. et J. GYOURKO (2018). The Economic Implication of Housing Supply. Journal of Economic Perspectives, vol. 31, no. 1, hiver 2018, p. 3-30.

https://doi.org/10.1257/jep.32.1.3

LES EFFETS ÉCONOMIQUES... MAIS AUSSI SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX D'UN URBANISME TROP RESTRICTIF

Un urbaniste américain s'est attaqué au dogme du zonage (et de la réglementation en général) en urbanisme. Le zonage y est vu comme une source de ségrégation, de hausse des prix des logements et de surconsommation de ressources et d'énergie. Moins de règles tâtillones et pointues et moins de bureaucratie aiderait à résoudre ces problèmes. Pour l'auteur, l'urbanisme devrait être beaucoup moins moins centré autour des règlements, et plus sur la planification des services et des infrastructures, entre autres. Un chapitre entier est consacré à la situation à Houston.

GRAY, M. Nolan (2022). Arbitrary Lines: How Zoning Broke the American City, and How to Fix it. Island Press, 241 p.

MONTRÉAL C. TORONTO ET VANCOUVER : COMMENT LA VILLE A RÉSISTÉ AUX HAUSSES DE PRIX (JUSQU'À LA PANDÉMIE)

Pour une perspective plus locale sur pourquoi, pendant plus de deux décennies avant la pandémie, Montréal a su rester une ville plus abordable que Toronto ou Vancouver (notamment en raison de sa réglementation alors plus flexible et de la variété de ses types résidentiels), nous suggérons :

POLÈSE, Mario (2020). How One City Makes Housing Affordable: The Montreal example. City Journal. Hiver 2020.

https://www.city-journal.org/article/how-one-city-makes-housing-affordable

OUI : AUGMENTER LA DENSITÉ AUGMENTE RÉELLEMENT LE NOMBRE D'UNITÉS

Dans un article récent, des chercheurs de l'Université Yale ont démontré que l'augmentation des densités maximales permises à Auckland, en Nouvelle-Zélande, a permis un accroissement de la quantité de logements construits.

GREENAWAY-MCGREVY, Ryan et P.C.B. PHILLIPS (2022) The Impact of Upzoning on Housing Construction in Auckland.Cowles Foundation Discussion Papers. 2689.
https://elischolar.library.yale.edu/cowles-discussion-paper-series/2689

DES BATAILLES JUDICIAIRES QUI FONT PERDRE TEMPS ET ARGENT

Sur les effets de la judiciarisation des conflits entre promoteurs immobiliers et municipalités (ou le voisinage), cet article est à propos :

DUBUC, André (2022) Crise de l'habitation : Des chantiers sur pause malgré la pénurie. LaPresse.ca. 3 décembre 2022.
https://www.lapresse.ca/actualites/grand-montreal/2022-12-03/crise-de-l-habitation/des-chantiers-sur-pause-malgre-la-penurie.php

Pour deux situations récentes où des villes ont abusé de leurs pouvoirs en matière de PIIA, et dans lequel un jugement a été rendu en faveur du propriétaire, nous recommandons la lecture des jugements suivants :

- **Coopérative funéraire du Grand Montréal c. Ville de Saint-Bruno-de-Montarville, 2021 QCCS 512** https://canlii.ca/t/jd9nz
- **3470 Parc inc. c. Ville de Montréal (arrondissement du Plateau-Mont-Royal), 2022 QCCS 3775** https://canlii.ca/t/jsfn3

DES MUNICIPALITÉS QUI VONT DANS LE MAUVAIS SENS

Pour des exemples de municipalités qui, en pleine crise du logement, ont limité la densification sur leur territoire, nous recommandons, en plus de l'exemple de Pointe-Claire, cet article sur qui porte aussi sur une décision mal avisée de Montréal-Est.

COLPRON, Suzanne (2022) Densification : Des opposants partout dans l'île. LaPresse.ca, 26 juin 2022.
https://www.lapresse.ca/actualites/2022-06-26/densification/des-opposants-partout-dans-l-ile.php

LA DÉFENSE DE « L'URBANISME DE DONNÉES »

Notre défense d'une plus grande production et utilisation des données en urbanisme vient notamment des idées d'Alain Bertaud, urbaniste d'origine française aujourd'hui professeur au Mercatus Center à l'Université Georges Mason. à l'importance que devrait accorder les urbanistes au maintien et à l'analyse de données au jour le jour (et non à chaque cinq ou dix ans) afin de détecter les tendances problématiques, comme le manque de logements, et d'y remédier rapidement avant que la situation ne devienne hors de contrôle.

BERTAUD, Alain (2018). Order Without Design: How Markets Shape Cities. The MIT Press. 413 p. (C'est au chapitre 8 que l'auteur développe plus spécifiquement sur l'importance des données)

Contrairement à ce que certains mémoires ont laissé entendre, diffuser de l'information sous forme de données, ça n'a rien de sorcier. Certaines municipalités ont déjà d'excellents réflexes. Nous soulgnons ici :

- Toutes les municipalités qui participent au portail Données Québec, ou qui disposent de leur propre portail de données ouvertes;
- La Ville de Victoriaville, qui s'est dotée d'une carte interactive montrant le potentiel d'ajout de logement sur son territoire : https://www.victoriaville.ca/nouvelle/202302/4936/un-nouvel-outil-pour-favoriser-la-creation-de-logements.aspx
- La municipalité de Saint-Donat-de-Montcalm qui dispose d'un tableau de bord de données municipales, appelé « Metrio »: https://www.saint-donat.ca/services-aux-citoyens/urbanisme-et-environnement/urbanisme-et-reglementation/#statistiques

PARĒ+

450.686.9494 - www.pare.plus - info@pare.plus
3155, Promenade du Quartier-Saint-Martin, Laval (Qc), Canada H7T 0N8