

# **Commentaires sur le PL 16, modifiant la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme**

## **Déposé à la Commission parlementaire de l'aménagement du territoire**

**par Marie-Odile Trépanier**

**et Jean Paré, Louise Roy, Michel Gariépy, cosignataires**

### **À propos des auteurs,**

*Marie-Odile Trépanier, urbaniste émérite, professeure retraitée de l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal. Mon enseignement a principalement porté sur la législation en urbanisme et les institutions municipales*

*Jean Paré, urbaniste émérite, ex-commissaire de l'Office de consultation publique de Montréal et du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*

*Louise Roy, experte en participation publique, ex présidente de l'OCPM et ex vice-présidente du BAPE.*

*Michel Gariépy, professeur émérite de l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal; urbaniste émérite, ex-commissaire du Bureau de consultation de Montréal et du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*

### **Introduction**

Le PL 16 ne constitue pas une réforme complète de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)<sup>1</sup> comme plusieurs le souhaitaient. Néanmoins, il apporte de nombreux changements qu'il faut applaudir : des énoncés de principes et de finalités qui permettront de mieux comprendre et approfondir les actions de planification du territoire; la reformulation des contenus des schémas d'aménagement et de développement ainsi que des plans d'urbanisme; des mesures de suivi à travers notamment des bilans périodiques, de la part des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté et même du gouvernement. Bien que perfectibles, ces modifications constituent des

---

<sup>1</sup> En 2011, une telle réforme avait été présentée à l'assemblée nationale, le PL 47, Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme; mais il est mort au feuillet, à cause du lancement imprévu des élections.

avancées de grande importance. Mais nous ne nous y attarderons pas dans ce commentaire.

Nous voudrions plutôt aborder deux questions qui nous semblent négligées et qui pourraient avoir de lourdes conséquences sur l'efficacité de la LAU et l'atteinte de ses objectifs, soit la participation publique et la densification, les deux étant en partie liées.

## **La participation publique**

Les citoyens sont des acteurs importants en aménagement du territoire et en urbanisme, puisque c'est en leur nom et pour eux que les décisions en aménagement et urbanisme sont prises. En 2011, le PL 47 reconnaissait dès les *considérants* le rôle de la population et des citoyens. Il prévoyait aussi que les organismes de planification adoptent des politiques de consultation devant « contenir des mesures visant à favoriser la participation publique et la discussion ouverte ... ». En 2017, la loi dite de reconnaissance de l'autonomie municipale introduisait dans la LAU un nouveau chapitre sur la participation publique, qui proposait d'importants principes et définitions, tout en permettant aux municipalités de se soustraire à l'approbation référendaire en adoptant une politique de participation publique. Un travail remarquable avait été réalisé pour définir la participation publique, les principes et les modalités de son exercice.

Or l'abrogation du chapitre sur la participation publique (LAU, articles 80.1 à 80.5) et de son règlement d'application serait un recul tout à fait étonnant, voire aberrant. Plusieurs municipalités s'en sont inspirées pour adopter de telles politiques, sans nécessairement vouloir se soustraire à la procédure référendaire. Au contraire, ces politiques ont témoigné d'une sensibilité et d'une ouverture accrues envers la participation publique et ont facilité l'implication citoyenne. Il serait important de conserver ce chapitre sur la participation qui aide les municipalités à bien l'encadrer. Une politique de participation bien mûrie peut améliorer les relations entre les citoyens, les élus et les promoteurs de projet, sans qu'il soit nécessaire d'entraîner une dispense d'approbation référendaire. Des mesures de participation publique en amont et aux différentes étapes d'un projet peuvent faciliter la décision et réduire les tensions et donc les délais. La disparition du mot participation de la LAU est incompréhensible et regrettable. L'abrogation de ce chapitre évacuerait ainsi tout effort de recherche de mesure innovante ou alternative de participation citoyenne.

L'introduction dans le PL 16 d'une procédure de consultation publique en deux temps constitue une amélioration, mais suscite des interrogations. L'obligation de produire un *document explicatif* permet au plus grand nombre d'avoir plus facilement accès à une information écrite, quoique certains citoyens pourraient en être exclus, par manque de capacité. Mais encore, qu'est-ce qu'un document

explicatif? On devrait ici reprendre les qualificatifs et principes énoncés à l'article 80.3 actuel : « une information complète, compréhensible et adaptée aux circonstances » et au règlement actuel sur la participation publique en application de ce chapitre à son article 12, tels que : « [des] informations claires, objectives et neutres » ; « un texte portant sur ses principaux impacts prévisibles ». « Le texte explicatif doit, en outre, présenter la contribution de l'acte et du projet, le cas échéant, aux orientations du plan d'urbanisme. » Ce texte explicatif ferait-il état d'un diagnostic préalable? Comprendrait-il une représentation cartographique ou visuelle facilement compréhensible? Il serait important d'apporter des précisions dans le texte de loi.

Selon le PL 16, les citoyens pourraient produire des commentaires écrits, pendant une période de 14 jours. Mais ils ne pourraient pas poser de questions avant de formuler ces commentaires, ils ne pourraient pas échanger avec les responsables pour mieux comprendre la portée des changements, ni tester des idées dans un processus collaboratif. Et ils n'ont que 14 jours pour s'en rendre compte, comprendre la documentation, consulter leurs voisins, se regrouper au besoin et écrire des commentaires. Encore une fois, tous n'en ont pas les moyens.

De plus, le PL 16 prévoit de ne pas obliger les municipalités à tenir systématiquement une assemblée publique, particulièrement en ce qui concerne des modifications de schémas, de plans ou de règlements. Le fardeau de demander une assemblée incomberait aux citoyens. Les municipalités peuvent et doivent faire mieux pour aller au-devant des citoyens, vérifier ou susciter leur intérêt, s'assurer que leurs actes répondent aux besoins des citoyens. L'absence d'obligation systématique d'assemblée publique risque de nuire à la compréhension et aux échanges, et de priver plusieurs citoyens de faire des commentaires oralement.

Pourtant, dans les cas controversés, d'autres mesures seraient particulièrement utiles, voire nécessaires, pour désamorcer des conflits ou trouver des solutions, comme des mesures de consultation en amont, de participation active, de médiation par des tiers neutres, ou de co-design. Or le PL 16 fait l'inverse : il réduit encore les objets susceptibles d'approbation référendaire, sans améliorer le processus référendaire, ni prévoir, voire obliger les municipalités à recourir à des mesures alternatives. Rappelons que la participation active est définie à l'article 2 du règlement actuel comme :

« toute mesure qui vise à engager activement les personnes intéressées et à leur reconnaître la possibilité de fournir un apport dans le processus décisionnel relatif à un acte, notamment en contribuant à l'identification d'enjeux, à la définition d'options, à l'évaluation de scénarios ou à la formulation de recommandations, et ce, dans le contexte d'une interaction entre les personnes intéressées, les représentants de la municipalité et tout autre intervenant.»

L'intervention de tiers neutres, du type Office de consultation publique de Montréal, a été la solution alternative trouvée à Montréal et elle est très appréciée. Elle a d'ailleurs inspiré plusieurs autres municipalités, dont récemment la Ville de Longueuil. La Ville de Laval s'est pour sa part dotée d'une politique de consultation publique et de participation citoyenne élaborée. D'autres formules, comme les conseils de quartier à Québec, ont aussi fait leurs preuves.

Le PL 16 prévoit un certain suivi aux consultations publiques préconisées : un *sommaire* doit faire état des commentaires recueillis lors de la période de consultation écrite et de toute assemblée publique, le cas échéant. Cependant, que comprendrait ce sommaire? Qui le rédigerait? Quelles seraient les exigences minimales d'un tel sommaire? Comment éviter le risque d'un texte trop sommaire, justement? Fera-t-il état du nombre et des catégories de citoyens qui se seraient exprimés? Exprimerait-il clairement les tendances exprimées, y compris les tendances minoritaires? Présenterait-il les argumentaires de chacune des tendances? En somme, un vrai rapport de consultation ne serait-il pas souhaitable?

En outre, le PL 16 ne prévoit pas de mesure de rétroaction comme telle, c'est-à-dire d'information sur les « suites de la consultation et [sur] la façon dont [les] avis ont été pris en compte dans la décision », comme exprimé dans la Politique de consultation publique et de participation citoyenne de la Ville de Laval. Il n'est pas non plus prévu de bilan périodique de l'application des mesures de consultation publique comme indiqué au règlement sur la participation publique (art. 20). Il nous apparaît essentiel pour la qualité et la crédibilité de l'implication citoyenne sur le long terme que les citoyens voient de façon claire la prise en compte faite par les municipalités de leurs requêtes et préoccupations.

### ***Recommandations sur la participation publique***

- 1- Insérer un principe, concernant l'importance de la consultation et de la participation des citoyens, dans les *Considérants* ainsi qu'à l'article 3 du PL 16 qui ajoute à la LAU un nouvel article 0.1., traitant du *régime d'aménagement et d'urbanisme*.
- 2- Conserver le chapitre sur la participation publique dans la LAU, ainsi que le règlement d'application, afin de mieux encadrer la consultation publique et la participation citoyenne et d'en améliorer l'efficacité.
- 3- Rendre obligatoire l'adoption d'une politique de consultation et de participation publique dans les communautés métropolitaines ainsi que toutes les municipalités régionales et locales.
- 4- Retirer la dispense d'approbation référendaire qui se rattache à l'adoption d'une politique de participation publique (art. 80.2 actuel).
- 5- Introduire une obligation de recourir à des mesures alternatives de participation citoyenne dans les cas de dispense référendaire, en particulier ceux de l'art. 123.1, reformulé par l'art. 106 du PL 16 (équipement collectif, hébergement de soins et logement social, cimetière,

- logements accessoires, densification), afin de mieux informer les citoyens, et autres parties en présence, et de rechercher avec eux des mesures de mitigation ou de conciliation des préoccupations.
- 6- Préciser, dans ce chapitre de la LAU ou son règlement d'application, les exigences minimales pour le *document explicatif* prévu dans le PL 16 à des fins de consultation publique, ainsi que des exigences minimales concernant le *sommaire de la consultation* :
    - a. reconnaître l'importance d'une information objective, complète, compréhensible et accessible;
    - b. une information qui puisse faire connaître la portée et les effets prévisibles des actes envisagés;
    - c. des procédures permettant l'expression de tous les points de vue, par écrit ou oralement;
    - d. un rapport de consultation qui reflète fidèlement les propos des citoyens.
  - 7- Reconnaître l'importance de la participation active, incluant notamment des mécanismes de consultation en amont, des activités de co-construction, etc.
  - 8- Viser la conciliation des différents intérêts (p. ex. au moyen de processus de médiation); rendre possible à cet effet de confier la mise en œuvre de la participation publique à un tiers neutre.
  - 9- Prévoir la mise en place de mesures de rétroaction (rapport de consultation plus suivi des recommandations ou des demandes des citoyens) et de bilans périodiques.
  - 10- Créer un chantier sur la consultation publique et la participation citoyenne pour approfondir ces questions et pour revoir la procédure d'approbation référendaire de façon globale.

## **La densification**

Si la densification est souhaitable comme stratégie pour contrer l'étalement urbain et optimiser les réseaux d'équipements, de services et d'infrastructures, elle ne doit pas se faire n'importe comment. Il faut planifier les types de densité appropriés et leur localisation. Les plans métropolitains et les schémas d'aménagement et de développement vont établir des seuils ou des moyennes. Cependant, il faut aussi une analyse fine du territoire, de ses composantes et des besoins des citoyens. Il faut privilégier une densification à échelle humaine. C'est beaucoup au niveau du plan d'urbanisme que ce travail peut s'exercer.

Or le plan défini au nouvel article 83 ne parle que de consolidation prioritaire, pas de densité. L'article 83 traite aussi de besoins en habitation, ce qui est très bien, mais pas suffisamment clair. Il faudrait ajouter un nouveau contenu au plan d'urbanisme ou un outil sur la nécessité de planifier la densification et la

répartition des densités sur le territoire de la municipalité, en considérant la capacité des équipements et services et aussi ceux qui pourraient être requis.

En particulier :

- Identifier les secteurs et sites à ne pas densifier parce qu'il faut en conserver le caractère patrimonial ou naturel;
- Identifier les secteurs aptes à une plus forte densification et ceux où la densification doit plutôt se faire en douceur;
- Préciser le type de densification souhaité pour chaque site ou secteur et les équipements et services qui devraient s'inscrire dans ces nouveaux lieux de densification, particulièrement le transport collectif, les écoles, les espaces verts et le logement social ou abordable.

Cette précaution nous est inspirée par une certaine inquiétude concernant la dispense de référendum pour les modifications de règlements d'urbanisme en lien avec la densification, à l'article 106 du PL 16 modifiant l'article 123.1 de la LAU, particulièrement l'alinéa 2, paragraphe 2 (densification jusqu'à 33 %). Ce genre d'exemption est fort discutable.

Si l'exemption référendaire est conservée pour la densification, il devrait d'une part y avoir obligation de mesures alternatives, comme mentionné plus haut : des assemblées publiques, des rencontres en amont, voire des étapes de médiation dans les cas controversés.

D'autre part, si on ouvre la porte à la densification par modification réglementaire, il faut éviter que cela ne soit que pour des actions ponctuelles sans réflexion d'ensemble. Et il ne faut pas que cela se fasse n'importe où, ou encore de manière uniforme sans égard aux caractéristiques du milieu d'insertion. Il faut que les municipalités se donnent, au sein du plan d'urbanisme, des plans ou des programmes de densification, comme mentionné plus haut. Un tel plan devrait encadrer et baliser l'application des mesures d'exemption référendaire prévues à l'article 123.1.

Comme l'exprime la CMM dans sa politique d'habitation, p. 63 :

« La densification vise à optimiser l'espace dans les secteurs déjà urbanisés et ainsi réduire la pression sur les milieux agricoles et naturels. Pour en tirer le maximum de bénéfices, la densification résidentielle doit être bien réfléchie. Elle doit être planifiée à échelle humaine, donc être assez compacte, favoriser une mixité d'usages et une mixité sociale, être arrimée à une offre structurante de transport actif et collectif de même qu'à des initiatives de verdissement. »

### ***Recommandations pour la densification***

1. Insérer dans le contenu des plans d'urbanisme la nécessité de planifier la densification, sa localisation et son intensité selon les milieux, dans une perspective de densification à échelle humaine, respectueuse du patrimoine et des milieux naturels, ainsi que de la capacité de support des territoires visés.
2. Lier à cet élément du plan d'urbanisme la dispense d'approbation référendaire relative à la densification, si elle devait être conservée.
3. Exiger, pour une telle dispense, que la municipalité mette en œuvre des mesures alternatives de participation publique, dans un esprit de conciliation sociale.

**Le 2 mai 2023**