

MEMOIRE SUR L'AVANT-PROJET DE LOI
LOI SUR L'AMENAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET L'URBANISME

Mémoire soumis à la Commission de l'aménagement du territoire
de l'Assemblée nationale du Québec

par Raphaël Fischler, urbaniste
Directeur, École d'urbanisme, Université McGill

le 13 avril 2011

L'avant-projet de loi présente des changements importants et souvent bénéfiques dans les pouvoirs locaux de gestion de l'urbanisation et dans leur distribution parmi les diverses institutions gouvernementales. Mais il contient des clauses qui représentent un réel danger pour le bien public et qui vont à l'encontre d'une politique responsable en matière d'encadrement de la prise de décision en milieu municipal. Au moment où la confiance du public a été ébranlée par des révélations sur l'octroi de faveurs et autres délits, l'avant-projet de loi prévoit octroyer des pouvoirs importants et très mal balisés, qui pourraient facilement être utilisés de manière bénéfique à certains intérêts privés et de manière néfaste pour la communauté. D'autres clauses soulèvent des questions et méritent aussi d'être revues.

Ce mémoire a pour but d'identifier les articles de l'avant-projet de loi qui posent problème et de suggérer des révisions. Il se termine par une liste de recommandations.

Articles 16 et 19

Dans la définition des contenus du plan métropolitain et du schéma d'aménagement, la définition des problématiques ou objectifs et leur répartition entre les deux niveaux de planification méritent d'être revues, pour les raisons suivantes :

- Il n'est pas clair ce que le législateur entend par l'expression "territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace" (article 16, alinéa 2) ; "l'urbanisation optimale de l'espace" ne devrait-elle pas être assurée sur l'ensemble du territoire métropolitain ?
- L'efficacité énergétique et la réduction des émissions de gaz à effets de serre sont mentionnées comme objectifs d'un schéma d'aménagement (article 19, alinéa 1) ; pourquoi ne doivent-elles pas être visées dans un plan métropolitain ?
- La "répartition optimale des espaces urbains et de ceux à urbaniser" est un objet d'attention pour les municipalités régionales de comté (article 19, alinéa 2) ; elle devrait l'être également pour les communautés métropolitaines.
- L'objectif "de soutenir des modes d'urbanisation qui contribuent à diminuer le recours à l'automobile et à modifier les habitudes de déplacement" est attribué aux schémas régionaux (article 19, alinéa 3) ; il devrait aussi faire partie des objectifs que servent les plan métropolitains.

La loi vise à maintenir les pouvoirs de municipalités régionales de comté en matière d'aménagement du territoire. Mais la répartition des responsabilités avantage les MRC, au dépend des communautés métropolitaines, alors que les principaux enjeux du développement durable se situent au niveau métropolitain. La description du contenu des plans métropolitains doit être revue pour permettre aux communautés métropolitaines d'énoncer des objectifs qui touchent directement au développement durable de leurs territoires.

Article 23

Il n'est pas clair pourquoi une communauté métropolitaine ou une MRC devrait pouvoir limiter le délai de réponse d'organismes gouvernementaux à vingt jours. Le délai de quarante-cinq jours n'est déjà pas très long pour étudier des plans et schémas complexes. Cette clause pourrait être utilisée pour limiter la possibilité d'objecter à certaines dispositions d'un nouveau plan ou schéma.

Article 81

La description qui est faite du plan d'urbanisme est décevante. D'une part, elle débute par une définition très restrictive du rôle que ce document joue : « Le plan d'urbanisme guide l'exercice, par le conseil de la municipalité locale, de ses pouvoirs en matière de réglementation d'urbanisme ». Bien que le plan d'urbanisme joue bel et bien ce rôle, il est d'abord et avant tout un énoncé de vision collective du développement du territoire municipal et constitue un « contrat social » entre une municipalité et ses citoyens, au même titre qu'un plan métropolitain et qu'un schéma régional. (Ces deux instruments de planification ne sont pas définis dans le texte de l'avant-projet de loi comme étant d'abord des cadres de références pour la réglementation, ni même pour la planification à des niveaux inférieurs.) En fait, la révision de la LAU est l'occasion de donner enfin au plan d'urbanisme l'importance et la portée qu'il mérite.

On se rapproche quelque peu de cet objectif quand on précise que le plan d'urbanisme doit viser à « favoriser l'aménagement et le développement cohérents et rationnels du territoire de la municipalité ». Mais il est dommage que la notion de développement durable, qui figure dans le titre même de la loi, soit absente de cette phrase. Il est également dommage que seul le pouvoir en matière de réglementation d'urbanisme soit mentionné, alors que la mise en œuvre du plan d'urbanisme passe par l'investissement public en immobilisations, par l'octroi de subventions et par la taxation (ainsi que par le conseil donné aux acteurs privés). La description du rôle et des objectifs du plan d'urbanisme doit donc d'être revue.

Article 82

Cet article soulève la controverse, et à juste titre. Tel que défini actuellement, le nouveau pouvoir accordé aux municipalités de créer des « zones franches d'approbation référendaire » est excessif et soulève le spectre de nombreux abus de la part d'élus en faveur de propriétaires fonciers.

La description de ces zones, comme étant des parties du territoire municipal devant « prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification »,

est bien trop vague. Elle pourrait être utilisée pour justifier des décisions malencontreuses, en particulier pour légitimer des augmentations de densité qui avantagent certains propriétaires au détriment du public.

De plus, la possibilité de créer ces zones n'est pas assortie d'une exigence de consultation publique sur leur opportunité et leur étendue géographique. La consultation publique est pourtant obligatoire dans l'adoption de plans et de règlements et dans l'exercice de pouvoirs discrétionnaires en matière de réglementation. On voit mal comment une décision aussi importante que celle de limiter l'utilisation d'un outil de démocratie locale pourrait être prise sans consultation préalable.

Dans le climat actuel de profonde méfiance du public envers les autorités municipales—méfiance justifiée par les informations nombreuses concernant la collusion entre élus et promoteurs ou constructeurs—l'article 82 va directement à l'encontre des politiques qui devraient être adoptées et des mesures qui devraient être prises pour restaurer la confiance du public. Il permet trop facilement une utilisation illégitime de la loi et ne sert d'aucune manière apparente l'objectif d'un aménagement durable du territoire ou de son développement « rationnel et cohérent ».

L'utilisation de ce pouvoir doit être balisée de manière stricte, par exemple en la situant dans l'adoption de plans particuliers d'urbanisme. Sinon, cet article doit être éliminé. Tel qu'il est rédigé, il risque de faire plus de mal que de bien.

Articles 85 et 86

La possibilité donnée aux municipalités d'inclure dans leurs plans particuliers d'urbanisme un "programme de revitalisation" s'accompagne de la permission d'octroyer des subventions et de celle de procéder à « l'acquisition d'immeubles [...] en vue de leur aliénation ou de leur location ». Ces clauses sont sources de questionnements. Le législateur entend-il permettre l'octroi de subventions à des projets privés et l'expropriation de propriétés privées ?

L'autorisation de subventionner des projets privés est à la fois inutile et dangereuse en termes politiques. Elle doit être éliminée. Les municipalités peuvent favoriser la réalisation des projets privés en construisant des infrastructures, aménagements et équipements publics. Ces investissements peuvent être très importants, tant en termes de sommes dépensées par le secteur public qu'en termes d'impact sur la faisabilité financière des projets privés. Des subventions supplémentaires ne sont pas justifiées.

Pour soutenir des projets à but non lucratif, les municipalités peuvent aussi réduire le prix auquel elles vendent des terrains à des organismes publics ou communautaires, aider ceux-ci à obtenir des subventions du gouvernement ou même leur donner des subventions de fonctionnement dans le cadre de programmes sociaux ou autres. Dans les deux cas, la possibilité d'offrir des subventions directes à la construction est une porte ouverte à l'octroi de faveurs et à d'autres abus.

D'autre part, l'autorisation d'acquérir des immeubles inclut-elle la permission de procéder à des expropriations pour favoriser la réalisation de projets privés ? Si ce n'est pas le cas, il faut le préciser. Si c'est le cas, ce pouvoir doit être clairement circonscrit pour ne constituer qu'une mesure exceptionnelle. L'exigence d'une déclaration de « programme de

revitalisation » n'est pas une contrainte suffisante. Une telle déclaration est facile à faire mais elle peut avoir des effets dramatiques.

Article 126

Il est important, comme le fait l'avant-projet de loi, d'exiger que les décisions du conseil ou du comité décisionnel suite à une recommandation du comité consultatif d'urbanisme soient « motivées ». Mais il faudrait que cette exigence soit élaborée pour spécifier que, dans le cas où le conseil ou le comité décisionnel va à l'encontre de la recommandation du CCU, il doit expliquer les raisons de son refus de suivre cette recommandation.

De plus, comme Montréal n'a pas de CCU au niveau central, mais une Commission du patrimoine et un Comité ad-hoc d'architecture et d'urbanisme, il serait bon d'élargir la portée de l'article pour inclure tout comité que la municipalité aura créé pour recevoir l'avis d'experts et/ou de citoyens dans son utilisation de pouvoirs discrétionnaires.

Article 130

Le pouvoir d'adopter des règlements de zonage incitatif est octroyé sans balises strictes. Tel que rédigé, l'article présente deux lacunes:

- Il ne suffit pas que le règlement définisse « pour chaque norme de remplacement qu'il prévoit, les types d'engagements qui pourront être exigés du demandeur ». Comme le démontre l'expérience aux États-Unis, la référence aux seuls "types d'engagements" laisse la porte ouverte à une utilisation abusive, ou au minimum inappropriée, du zonage incitatif.¹ Il faut, en plus, que le règlement définisse des normes et critères pour chaque type d'aménagement et d'équipement visé. Il faut absolument que la loi soit renforcée sur ce point.
- Le mot « initialement » doit être retiré de la phrase suivante : « Les engagements justifiant l'application de la norme de remplacement doivent viser des travaux supplémentaires à ceux qui sont inhérents à la réalisation du projet *initialement* soumis par le demandeur. » Une fois adopté, le règlement de zonage incitatif sera connu des promoteurs et ceux-ci intégreront les possibilités qu'il offre dans leurs projets. Si le règlement de zonage incitatif fonctionne de la manière dont il est supposé fonctionner, c'est-à-dire de manière transparente, il n'y aura pas, dans le plupart des cas, des projets « initialement soumis » que l'on devra ensuite revoir à la lumière de négociations sur l'utilisation d'une norme de remplacement en échange d'un aménagement ou d'un équipement d'intérêt public ; il y aura des projets comprenant certains aménagements ou équipements qui seront soumis dans le but d'obtenir une norme de remplacement prévue au règlement.

Bien que l'exigence « d'une description détaillée [de l'engagement du demandeur] et d'une estimation des coûts de sa réalisation » soit importante, celle-ci ne suffira pas à éviter l'utilisation abusive du zonage incitatif. Il faut, en plus, que le règlement spécifie de manière

¹ Raphaël Fischler, *Bilan de l'application de mesures de "zoning bonuses": Enjeux et impacts du zonage incitatif*. Rapport soumis au Service de l'urbanisme, Ville de Montréal, 2004.

claire et précise, d'une part, quelles normes de remplacement peuvent être données en échange de quels aménagement et équipements et, d'autre part, à quels normes et critères ses derniers doivent correspondre. Sans ces précisions, le zonage incitatif servira trop facilement à des échanges de faveurs.

Article 205

L'avant-projet de loi prévoit que certaines dispositions ne sont pas sujettes à l'approbation référendaire : celles qui s'appliquent « à une zone franche d'approbation référendaire » et celles qui visent à « assurer la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement ». Il serait utile que le texte stipule que sont aussi exempts d'approbation référendaires les règlements adoptés afin de permettre la construction, la modification ou l'occupation d'un immeuble d'habitation pour « des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement ».²

Articles 292

Selon cet article, le gouvernement identifie les interventions qui doivent « faire l'objet d'un examen préalable de [leur] conformité aux objectifs de tout plan métropolitain ou tout schéma applicable sur le territoire visé ». Puisque le gouvernement doit approuver toute adoption, modification ou révision des plans métropolitains et des schémas régionaux, la logique voudrait que l'exigence soit inversée : le gouvernement devrait identifier les interventions qui *ne doivent pas* faire l'objet d'un examen de conformité.

² Charte de la Ville de Montréal, article 89, quatrième alinéa.

Recommandations principales

En outre de répondre à certains commentaires secondaires, la révision du projet de loi devrait permettre de :

1. clarifier et harmoniser les contenus des plans métropolitains et des schémas régionaux de manière à donner aux premiers une responsabilité équivalente aux seconds dans la recherche du développement durable (articles 16 et 23)
2. donner une définition du plan d'urbanisme et de son rôle qui est plus ambitieuse et plus axée sur le développement durable (article 81)
3. éliminer ou mieux baliser le pouvoir de définir des zones franches d'approbation référendaires ; si ce pouvoir est octroyé, le soumettre dans la loi à une exigence de consultation publique, par exemple en situant son utilisation dans le contexte de l'adoption d'un plan particulier d'urbanisme (article 82)
4. éliminer le pouvoir d'octroyer des subventions à des projets privés dans le cadre d'un programme de revitalisation (article 85)
5. éliminer, clarifier ou mieux baliser le pouvoir d'acquérir des immeubles dans le cadre d'un programme de revitalisation ; si ce pouvoir inclut le pouvoir d'exproprier des propriétés privées afin de permettre la réalisation de projets privés, il doit être circonscrit de manière à éviter les abus et à limiter les dégâts qu'une municipalité pourrait causer (article 86)
6. renforcer l'exigence qui est faite aux conseils municipaux et aux comités décisionnels en urbanisme de motiver les décisions qui vont à l'encontre des recommandations issues d'un comité consultatif d'urbanisme et élargir la portée de cette exigence aux autres comités ayant une fonction similaire à celle d'un CCU (article 126)
7. éliminer ou mieux baliser le pouvoir d'octroyer une norme de remplacement en échange d'un aménagement ou équipement d'intérêt public ; si ce pouvoir est octroyé, spécifier dans la loi que tout règlement de zonage incitatif devra clairement identifier les changements normatifs possibles et établir des normes et critères pour les aménagements et équipements visés (article 130)
8. inclure dans la liste des dispositions qui ne sont pas sujettes à approbation référendaire celles qui concernent les projets d'habitation pour personnes vulnérables (article 205)