

Mémoire de la Ville de Montréal

Avant-projet de loi
sur l'aménagement durable du territoire
et l'urbanisme



Avril 2011

Montréal 

MÉMOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

AVANT-PROJET

LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET L'URBANISME

Depuis l'adoption de l'actuelle loi sur l'aménagement et l'urbanisme, en 1979, la pratique de l'urbanisme au Québec, tout comme les façons d'occuper le territoire, a beaucoup évolué. D'une pratique fortement axée sur l'intervention réglementaire, l'urbanisme occupe maintenant un champ plus large en matière d'aménagement et de planification, un champ où se côtoient notamment des enjeux de mobilité, d'environnement, de développement économique et de développement social.

La maîtrise de ce champ d'intervention par les partenaires municipaux requérait une reconnaissance de leur capacité à en assurer l'encadrement et la gestion, par la mise en place d'un cadre légal souple et moderne. La Ville de Montréal est heureuse de constater que le gouvernement du Québec convienne, dans le texte même de l'avant-projet de loi, *«de reconnaître et de confirmer le rôle assumé par le milieu municipal en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire et, pour l'avenir, de lui procurer les outils souples et propres à lui permettre de définir, en collaboration avec les citoyens, le type d'aménagement auquel aspire la communauté et de jouer son rôle de manière efficace dans le contexte d'un État moderne.»*.

La Ville de Montréal a souvent été à l'avant-garde quant à la mise en place d'outils novateurs liés à la gestion du territoire municipal. C'est à Montréal que des mécanismes tels que les usages conditionnels et les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble ont été développés, en vertu de pouvoirs spécifiques prévus à sa charte, avant d'être intégrés à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

De plus, la Ville de Montréal a élaboré et adopté des documents de planification urbaine axés sur une approche stratégique, comme le prévoit l'avant-projet de loi. Pensons aux plans d'urbanisme adoptés en 1992 et 2004 et aux différentes politiques sectorielles en matière de développement durable, de transport ou d'habitation adoptées au cours des dernières années. Ces documents de planification s'appuient sur les principes du développement durable et ont tous été associés à une démarche de participation publique. D'ailleurs, à ce sujet, la Ville de Montréal a aussi, depuis plus de vingt ans, une pratique variée et une expertise reconnue en matière de participation et de consultation publique.

Depuis 2005, la Ville de Montréal veille à l'inclusion de logements sociaux et de logements abordables dans les projets résidentiels grâce à la stratégie adoptée à cette fin. La Ville se félicite donc de voir apparaître, dans l'avant-projet de loi, de nouveaux

pouvoirs qui permettront aux autres municipalités du Québec de répondre aux enjeux que nombre d'entre elles peuvent connaître en matière d'habitation.

La Ville de Montréal accueille avec grand intérêt l'avant projet de loi sur l'aménagement durable et l'urbanisme et souhaite continuer à soutenir l'évolution de la pratique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, en lien avec les aspirations des citoyens. Elle remercie le ministre Laurent Lessard pour sa détermination à moderniser le cadre législatif soutenant ce champ. La Ville tient également à souligner l'ouverture du MAMROT aux commentaires et demandes formulés à ce jour.

En outre, la Ville de Montréal salue l'effort de concertation avec les partenaires du milieu municipal aux fins du travail colossal que représente cette réforme majeure de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). La Ville a toutefois quelques observations à soulever et remercie la Commission de lui donner l'occasion de les exprimer.

Le présent mémoire énonce les commentaires que la Ville souhaite faire valoir ainsi que les recommandations qui en découlent. Certaines considérations sont propres au cadre juridique applicable à la Ville de Montréal et à son caractère de Métropole du Québec. D'autres sont d'ordre général et sont susceptibles de concerner d'autres municipalités. Les sujets seront traités dans l'ordre correspondant à celui des articles de l'avant-projet de loi à l'exception de certains qui ne peuvent se rattacher à une disposition spécifique de ce dernier. Tenant compte que des travaux se sont poursuivis aux fins de l'élaboration du projet de loi au cours des derniers mois, nous sommes conscients que certains commentaires ont déjà été entendus par le ministère. L'étude portant toutefois sur l'avant-projet de loi déposé le 9 décembre 2010, il nous apparaît nécessaire de les réitérer.

CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES À L'ÉGARD DE CERTAINES DISPOSITIONS DE L'AVANT-PROJET DE LOI

PLANIFICATION RÉGIONALE

Consultation publique (articles 22 à 26 APL)

Le processus de consultation que prévoit l'avant-projet de loi aux fins de l'adoption d'une modification au Plan métropolitain ou au Schéma laisse croire que les avis du ministre ou des organismes partenaires pourraient être donnés après la consultation publique. Il y aurait alors deux processus parallèles de consultation, ce qui pourrait avoir une incidence sur la confiance de la population dans le processus de consultation.

Recommandation :

- *L'avis du ministre ou des organismes partenaires aux fins d'une modification au Plan métropolitain ou au Schéma devrait être donné avant la consultation publique.*

Schéma d'aménagement et de développement du territoire (articles 38 à 48 APL)

L'avant-projet de loi reprend les dernières modifications de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme adoptées en juin 2010¹ concernant les schémas et les plans métropolitains. Le contenu du schéma est cependant modifié en ce sens qu'il ne fait plus l'objet d'une liste exhaustive d'éléments obligatoires et facultatifs et qu'il accorde la latitude aux municipalités de déterminer les moyens appropriés à sa mise en œuvre. Cette nouvelle approche répond bien aux attentes de la Ville de Montréal.

Par ailleurs, en lien avec le maintien de l'obligation de conformité de la réglementation au schéma, nous constatons que le pouvoir de déléguer l'émission des certificats de conformité qui découlait de l'article 237.1 de la LAU n'est pas reconduit dans l'avant-projet de loi.

Les responsabilités relatives à l'émission des certificats de conformité sont actuellement assumées par le comité exécutif conformément à un règlement délégrant les pouvoirs nécessaires à cette fin. Cet état de fait simplifie considérablement la gestion de cette activité.

¹ *Loi modifiant la loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines* (L.Q., 2010, c. 10).

Recommandation :

- *Dans un souci d'efficacité, la Ville de Montréal recommande que le projet de loi prévoit des dispositions permettant, de la même manière que permet actuellement de le faire l'article 237.1 de la LAU, de déléguer au comité exécutif l'examen de conformité au schéma.*

PLANIFICATION LOCALE

Zone franche d'approbation référendaire (article 82 APL)

L'avant-projet de loi prévoit la possibilité pour une municipalité d'identifier, dans son plan d'urbanisme, des zones devant faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification. L'avant-projet de loi prévoit également qu'à l'intérieur de ces zones, aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire.

La Ville de Montréal reconnaît que certaines parties de son territoire peuvent nécessiter une requalification urbaine majeure. Dans la mesure où cette requalification permet de mettre en œuvre les principes de développement durable poursuivis par les politiques de la Ville et qu'elle participe à l'essor de son territoire, la Ville est favorable à ce que ces secteurs qui présentent des caractéristiques particulières puissent être soustraits à l'approbation référendaire. Ces secteurs seront identifiés dans le Plan d'urbanisme de la Ville et confirmés après qu'une consultation publique ait été menée sur ce dernier.

Recommandation :

- *La Ville de Montréal est favorable à l'inclusion, à la future loi, d'un pouvoir permettant la désignation, dans un plan d'urbanisme, de zones devant faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, à l'intérieur desquelles, aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire.*

Plans particuliers d'urbanisme (PPU) et expropriation (articles 83 à 86 APL)

L'avant-projet de loi prévoit qu'un programme de revitalisation, lequel doit être prévu au PPU, peut prévoir l'acquisition d'immeubles en vue de leur aliénation ou de leur location à des fins prévues au PPU.

L'acquisition d'immeubles doit donc être prévue au PPU. Actuellement, outre par l'acquisition possible dans le cadre d'un programme d'acquisition d'immeubles prévu au PPU, la LAU permet d'acquérir tout immeuble pour réaliser un projet conforme au PPU si la personne à qui la Ville envisage vendre les immeubles est déjà propriétaire, ou bénéficiaire d'une promesse de vente, de terrains représentant les 2/3 de la superficie dont

elle a besoin pour réaliser le projet. Cette possibilité d'acquérir sans programme d'acquisition n'est pas reprise dans l'avant-projet de loi.

Par ailleurs, le pouvoir d'exproprier n'est pas repris dans des termes aussi clairs que ceux actuellement prévus à l'article 85.0.1. Le droit d'exproprier n'étant habituellement disponible qu'à des fins municipales, l'exercice du droit d'expropriation ici possible au bénéfice d'un tiers est exceptionnel et devrait donc être précisé afin d'éviter tout débat sur cette question.

Recommandations :

- *La possibilité d'exproprier dans le cas d'un PPU, au bénéfice d'un tiers et malgré le fait que l'acquisition n'ait pas été prévue dans le cadre d'un programme de revitalisation, devrait être reconduite;*
- *Le pouvoir d'exproprier mériterait d'être affirmé dans des termes clairs.*

RÉGLEMENTATION LOCALE

Comités d'urbanisme (articles 105 à 117 APL)

L'avant-projet de loi introduit la possibilité de créer des comités décisionnels en urbanisme. Toutefois, cette possibilité ne serait offerte qu'aux arrondissements dont le conseil est composé de 7 membres ou plus. À Montréal, une situation inéquitable en résulterait considérant que seulement 4 des 19 conseils d'arrondissement sont composés de 7 membres, les autres étant composés de 5 ou 6 membres. En outre, cette possibilité n'apparaît pas particulièrement avantageuse dans un contexte où l'exercice des compétences est partagé entre diverses instances, réduisant par le fait même le volume des demandes à traiter.

Par ailleurs, à Montréal depuis 2002, il est prévu que les fonctions dévolues au comité de démolition en vertu de la LAU sont exercées par le CCU. Il est alors décisionnel et les séances tenues à ce titre doivent être publiques. Ce régime est celui qui s'applique à tout arrondissement qui adopte un règlement régissant la démolition d'immeubles. Il est équitable et approprié au contexte particulier de la Ville de Montréal. Le CCU devrait conserver son pouvoir décisionnel en matière de démolition et la possibilité d'appel de la décision au conseil d'arrondissement devrait également être maintenue. Il serait opportun que des dispositions au même effet soient introduites au projet de loi.

En ce qui concerne le comité consultatif d'urbanisme (CCU), la manière dont l'avant-projet de loi fait référence aux avis qu'il doit donner laisse croire qu'il est nécessaire qu'il soit en accord avec un projet pour qu'il puisse être autorisé par un conseil. En effet, les différentes dispositions de la loi à cet effet mentionnent qu'un conseil autorise ou refuse une demande sur recommandation préalable du CCU et non après consultation du CCU, comme il est actuellement prévu dans la LAU. Nous ne croyons pas que l'intention du ministère était de revoir le rôle du CCU et sommes donc d'avis que le texte devrait être

modifié de manière à préciser que le conseil autorise ou refuse une demande sur avis du CCU et non sur recommandation de ce dernier.

Recommandations :

- *Prévoir que les arrondissements montréalais ne puissent constituer des comités décisionnels d'urbanisme;*
- *Maintenir pour Montréal les pouvoirs décisionnels du CCU en matière de démolition;*
- *Confirmer que le conseil autorise ou refuse une demande sur avis du CCU et non sur recommandation de ce dernier.*

Réglementation à caractère incitatif (articles 129 à 132 APL)

L'avant-projet de loi propose un nouveau pouvoir qui permettrait à une municipalité de prévoir une norme différente conditionnellement à l'engagement du demandeur de tout permis de réaliser certains aménagements ou équipements d'intérêts collectifs.

La Ville de Montréal n'est pas favorable à une telle possibilité, ayant déjà des outils d'urbanisme lui permettant de gérer avec une plus grande latitude son territoire. Si toutefois le projet de loi maintenait cette possibilité, il devrait être possible que les aménagements ou équipements d'intérêt collectifs puissent être réalisés ailleurs que sur le site précis du projet faisant l'objet de la demande, sous réserve qu'ils puissent malgré cela profiter à ceux qui subissent les inconvénients découlant de la norme différente.

Recommandations :

- *Prévoir que les dispositions relatives à la réglementation à caractère incitatif ne sont pas applicables à Montréal;*
- *Si le pouvoir devait demeurer disponible à la Ville de Montréal, permettre que les aménagements ou équipements d'intérêt collectifs puissent être réalisés ailleurs que sur le site du projet.*

Parcs, terrains de jeux et espaces naturels (articles 161 à 175 APL)

Les impacts de l'avant projet de loi à l'égard des règles actuelles relatives aux cessions pour fins de parcs ou d'espaces naturels sont assez limités. Toutefois, l'introduction d'une possibilité d'accepter la cession sous forme de servitude ainsi que la nouvelle rédaction des articles, incite la Ville de Montréal à faire quelques commentaires.

En ce qui concerne la possibilité d'accepter la cession sous forme de servitude, l'intérêt de cette nouveauté apparaît questionnable dans la mesure où il est difficile d'imaginer dans quelles circonstances une servitude peut être plus intéressante qu'une cession en pleine propriété ou que le versement d'une somme en argent. Par ailleurs, la cession de la servitude ne pouvant se faire de façon automatique puisqu'elle requiert l'élaboration de

conditions particulières dans le cadre d'un acte, il devient impossible de bénéficier de l'article 190.1 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal, L.R.Q., chapitre C-11.4, dans ce cas (inscription automatique par l'approbation de l'opération cadastrale) rendant, par le fait même, la transaction beaucoup plus complexe. En outre, à moins de modification législative, la servitude ne pourrait être envisagée que dans les seuls cas où la Ville est propriétaire d'un immeuble adjacent pouvant servir à titre de fonds dominant, et ce, considérant les exigences spécifiques du Code civil à cet égard.

Sous un angle plus technique, la Ville de Montréal considère qu'il serait utile de préciser la date qui doit servir de référence quant à l'établissement de la valeur. La date de référence pour établir la valeur du terrain était clairement identifiée à l'article 117.6 de la LAU comme étant la date de la réception. L'article 165 de l'avant-projet de loi fait référence à la date de la demande, alors que l'article 170 retient la date de réception comme dans la LAU. Nous sommes d'avis que la constance serait préférable. La référence à la date de réception nous paraît plus appropriée.

Aussi, le texte des articles 172 al.2 et 173 al.2 devrait être harmonisé avec celui de l'article 163 al.2 pour privilégier la formulation suivante « le total de la valeur de la superficie visée par la cession prévue à l'article 161 et la somme versée ». La référence actuelle à la valeur du « terrain » est davantage rattachée à la cession en pleine propriété. En outre, l'article 174 de l'avant-projet de loi semble incomplet dans la mesure où il ne précise pas que toute somme reçue par la municipalité en contrepartie de l'annulation de la servitude réelle établie en vertu de l'article 161 fait également partie du fonds spécial.

Finalement, comme l'avait d'ailleurs demandé la Communauté métropolitaine de Montréal en 2007 (résolution du CE de la CMM à cet effet en date du 22 novembre 2007 – CE07-174), la Ville de Montréal est d'avis qu'il devrait être possible de demander à un promoteur la cession d'un pourcentage de son terrain, ou d'une somme équivalente, destiné spécifiquement à la préservation d'espaces naturels. Cette exigence permettrait de contribuer à la diversification des sources de financement pour la protection de ces espaces, enjeu souvent plus régional que local. La contribution additionnelle devrait pouvoir atteindre 5%, lequel s'ajouterait au 10% maximum permis prévu dans l'avant-projet de loi et elle serait destinée spécifiquement à la conservation d'une partie du terrain ou à la création d'un fonds régional de conservation (pouvant être géré par une MRC) voué à la protection des milieux naturels et ce, en accord avec une orientation de son plan d'urbanisme ou de son schéma d'aménagement.

Recommandations :

- *Poursuivre les réflexions et les échanges quant à l'opportunité d'ajouter et de mieux baliser la possibilité d'accepter la cession sous forme de servitude et apporter les modifications législatives requises afin d'en faciliter l'application;*
- *Préciser la date qui doit servir de référence quant à l'établissement de la valeur du terrain;*
- *Harmoniser le texte des articles 172 et 173 avec celui de l'article 163;*

- *Préciser le texte de l'article 174 de manière à ce que toute somme reçue en contrepartie de l'annulation de la servitude réelle établie en vertu de l'article 161 fasse également partie du fonds spécial.*
- *Introduire la possibilité de demander à un promoteur, une contribution additionnelle de 5% (se rajoutant au 10% maximum permis prévu dans l'avant-projet de Loi) destinée spécifiquement à la conservation d'une partie du terrain ou à la création d'un fonds régional de conservation (pouvant être géré par une MRC) voué à la protection des milieux naturels et ce, en accord avec une orientation de son plan d'urbanisme ou de son schéma d'aménagement.*

Logement abordable (articles 183 à 186 APL)

L'avant-projet de loi propose des dispositions relatives aux logements abordables qui reflètent l'adhésion de tous les acteurs aux principes de mixité sociale et d'inclusion. À Montréal, l'un des succès de la *Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels* repose sur le fait qu'il s'agit d'une approche globale pour l'ensemble du territoire visant une plus grande mixité à l'échelle de la Ville comme à l'échelle locale. Montréal souhaite que la Loi inclut des mesures permettant aux municipalités de soutenir les principes de mixité sociale et d'équité.

Par ailleurs, la Loi aurait grandement intérêt à préciser la définition de logement abordable notamment en distinguant le logement social et communautaire du logement abordable privé, deux réalités fort différentes en termes de finalité et de gestion.

Bien que l'inclusion de logements abordables devrait prioritairement se faire sur le site même du projet afin de créer de nouvelles communautés caractérisées par une mixité sociale, il existe des cas où l'inclusion de logements sociaux et communautaires ne peut être réalisée sur le site même du projet. En ce sens, la municipalité devrait pouvoir exiger qu'un terrain hors site puisse être cédé en guise de compensation ou encore que des unités abordables sociales et communautaires puissent être réalisées hors site.

De plus, lorsque de tels arrangements ne sont pas souhaitables, la Ville de Montréal demande que la loi permette de percevoir une somme en compensation des unités non fournies. Cette somme aurait à être versée dans un fonds dont l'utilisation serait restreinte à la réalisation de logements sociaux et communautaires.

En ce qui a trait à la taille minimale d'un projet (ensemble domiciliaire), la Ville de Montréal favorise une plus grande ouverture et propose que la taille soit déterminée par les municipalités en fonction des objectifs, stratégies et cibles définis à cette fin dans leur plan d'urbanisme ainsi que du contexte du marché immobilier local.

Concernant la pérennité de l'abordabilité, en distinguant le logement abordable privé du logement social et communautaire, la notion de contrôle « durant toute la vie utile du bâtiment » devient mieux compréhensible et plus facile à administrer. D'une part, la pérennité des logements sociaux et communautaires est assurée par la nature même des

projets notamment parce qu'ils sont généralement régis par des conventions qui lient l'OBNL et la SHQ lorsque celle-ci reçoit des subventions. Pour les logements abordables privés et puisque la quasi-totalité des nouveaux logements abordables privés à Montréal sont en accession, la Ville ne peut et ne souhaite pas effectuer un contrôle à long terme. La réalité du marché montréalais favorise plutôt un contrôle du prix de vente initial mais pas de la revente.

Recommandations :

- *Définir le logement abordable en distinguant notamment le logement social et communautaire du logement abordable privé;*
- *Prévoir qu'une municipalité puisse exiger une somme en compensation des unités non fournies. Cette somme aurait à être versée dans un fonds dont l'utilisation serait restreinte à la réalisation de logements sociaux et communautaires ;*
- *Prévoir qu'une municipalité puisse exiger qu'un terrain hors site soit cédé en guise de compensation ou encore que des unités abordables sociales et communautaires soient réalisées hors site ;*
- *Retirer la référence à l'effet qu'un ensemble domiciliaire est un projet de construction de 20 unités ou plus ;*
- *La Loi devrait faire en sorte qu'une municipalité puisse prévoir des mécanismes de contrôle de prix de vente initial pour ce qui est de la production de nouveaux logements abordables privés.*

Modifications concernant un projet particulier (articles 189 à 192)

L'avant-projet de loi propose de réorganiser sous différentes sections les pouvoirs qui sont actuellement prévus au chapitre IV du titre I de la LAU. À ce titre, les pouvoirs réglementaires attributifs de pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle et les pouvoirs relatifs aux conditions préalables à la délivrance des permis font l'objet de sections distinctes. Cette réorganisation emporte comme conséquence que l'outil connu sous l'acronyme PPCMOI, ne permettrait plus de déroger aux dispositions relatives à un plan d'aménagement d'ensemble (PAE), aux compensations en matière de stationnement, aux cessions pour fins de parc et aux ententes relatives aux travaux municipaux. Il ne permettrait pas, non plus, de déroger aux dispositions qui pourraient dorénavant être adoptées par les municipalités en matière de logement abordable.

Recommandation :

- *Afin de ne pas réduire les pouvoirs actuels, la Ville de Montréal recommande qu'il soit possible de déroger, par projet particulier, à toute exigence prévue en vertu d'un règlement adopté en vertu des sections II à IV du Chapitre II du Titre IV de l'avant-projet de loi.*

RÉGLEMENTATION RÉGIONALE

Exercice des pouvoirs en considération de la protection de l'environnement, de la sécurité publique et de la santé publique (article 200 APL)

L'avant-projet de loi prévoit que la réglementation régionale puisse porter sur « *tout facteur, propre à la nature du lieu, qu'elle estime devoir prendre en considération pour des motifs reliés à la santé publique, à la sécurité publique ou à la protection des rives, du littoral, des plaines inondables et des milieux hydriques et humides; »*.

Ce pouvoir est plus restreint que celui des municipalités locales à l'égard de la protection de l'environnement (article 121). Afin de permettre, aux fins des interventions de niveau régional, de tenir compte d'objets qui peuvent être pris en considération aux fins des interventions des municipalités locales, il y aurait lieu de préciser que la municipalité régionale de comté (le conseil d'agglomération pour Montréal) peut, à l'égard d'un lieu déterminé, établir toute norme en matière de zonage ou de lotissement, destinée à tenir compte de tout facteur, propre à la nature du lieu, qui doit être pris en considération pour des motifs reliés à la protection « *des milieux écologiques d'intérêt ou des zones écologiques sensibles* » et non seulement pour des motifs reliés à la protection des rives, du littoral, des plaines inondables et des milieux hydriques et humides.

Par ailleurs, en ce qui concerne les normes destinées à tenir compte de la proximité, réelle ou éventuelle, d'un immeuble ou d'une activité qui soumet l'occupation du sol à des contraintes majeures reliées à la sécurité publique ou à la santé publique, la Ville de Montréal est d'avis que l'intervention devrait se faire au niveau provincial et non au niveau régional. Des distances minimales à respecter en considération de contraintes majeures reliées à la sécurité publique ou à la santé publique devraient être établies par le gouvernement. À titre d'exemples d'usages ou d'activités qui peuvent potentiellement présenter un risque et qui pourraient être considérés, mentionnons le stockage de matières dangereuses dans des réservoirs et certaines cours de triage, lorsque des produits dangereux y sont entreposés.

Le maintien de ce type d'intervention au niveau régional engendre des conséquences importantes sur la compétition que se livrent les municipalités entre elles en matière de développement économique et crée des iniquités difficiles à défendre lorsqu'il est question de sécurité ou de santé publique. Dans cette perspective, les normes à établir devront l'être dans une double perspective de renforcement de la sécurité et de la santé publiques et de maintien de la compétitivité des villes centrales où sont plus susceptibles de se retrouver des situations de proximité entre des usages à cohabitation difficile. À cet égard, les particularités d'un territoire déjà fortement urbanisé, tel celui de Montréal, doivent être prises en compte. La notion même de santé publique, très large et se prêtant à de nombreuses interprétations, devrait par ailleurs être balisée en tenant compte de ces particularités.

Recommandation :

- *La Ville de Montréal souhaite que soient élargis les éléments de protection de l'environnement sur lesquels peut porter la réglementation régionale en permettant que le conseil d'agglomération puisse établir toute norme en matière de zonage ou de lotissement, destinée à tenir compte de tout facteur, propre à la nature du lieu, qui doit être pris en considération pour des motifs reliés à la protection des milieux écologiques d'intérêt ou des zones écologiques sensibles;*
- *La Ville de Montréal recommande que les normes destinées à tenir compte de la proximité, réelle ou éventuelle, d'un immeuble ou d'une activité qui soumet l'occupation du sol à des contraintes majeures reliées à la sécurité publique ou à la santé publique soient établies par le gouvernement. La Ville souhaite également que les normes à établir le soient dans une double perspective de renforcement de la sécurité et de la santé publiques et de maintien de la compétitivité des villes centrales où sont plus susceptibles de se retrouver des situations de proximité entre des usages à cohabitation difficile;*
- *La Ville souhaite par ailleurs que la notion de santé publique soit balisée dans le texte législatif, de façon à tenir compte des particularités d'un territoire déjà fortement urbanisé, tel celui de Montréal.*

Dispositions relatives à l'adoption et à l'entrée en vigueur des règlements (articles 203 à 236 APL)

Concordance au plan d'urbanisme

L'obligation de modifier la réglementation d'urbanisme en concordance à la suite d'une modification au plan a été supprimée et, d'une certaine façon, remplacée par l'adoption « d'un document indiquant la nature des modifications significatives qui pourraient être apportées à la réglementation d'urbanisme dans le but de mettre en œuvre la modification du plan ou de son remplacement ».

Or, la disparition de cette obligation de concordance pose problème dans le contexte montréalais. Dans la mesure où l'outil de planification et les moyens assurant sa mise en œuvre ne relèvent pas de la même instance, il est nécessaire de maintenir un mécanisme permettant de garantir la cohérence entre le plan d'urbanisme et la réglementation.

Recommandation :

- *La Ville de Montréal recommande que l'obligation de concordance d'un règlement d'urbanisme au plan soit maintenue.*

Information et consultation – projet contenant une disposition sujette à l’approbation référendaire – obligation de tenir deux séances publiques (articles 210 à 216 APL)

L’avant-projet de loi exige, aux fins de l’adoption d’une disposition sujette à l’approbation référendaire, l’adoption d’une résolution exprimant l’intention du conseil et l’adoption d’un projet de règlement, la mise à la disposition du public de documents d’information, la formation d’une commission distincte du conseil composée de plus d’un membre, la tenue d’une assemblée d’information suivie de la tenue d’une assemblée de consultation, les deux séances devant être fixées à au moins sept jours d’intervalle et, finalement, le dépôt d’un rapport de consultation. Cette procédure est longue et compromet les objectifs de simplification et d’allègement qui, notamment, motivaient les travaux à ce sujet. Comprenant et partageant les préoccupations relatives à l’élaboration d’un processus de consultation crédible et valable, nous sommes d’avis que tous les dossiers ne nécessitent pas la tenue de deux assemblées distinctes.

La LADTU devrait permettre au conseil de procéder à une seule séance lorsqu’il est manifeste que la modification réglementaire ne suscite pas d’intérêt au sein de la population. Très souvent des assemblées publiques se tiennent alors que la salle est vide. Chaque assemblée entraîne des dépenses de fonds publics qui pourraient être évitées lorsque le projet ne suscite ni opposition, ni autre forme d’intérêt.

La Ville de Montréal est d’avis que le projet de loi ne devrait rendre obligatoire la séance de consultation que si un nombre significatif de citoyens en a manifesté l’intérêt en signant un registre à cette fin au cours de l’assemblée d’information. Tenant compte que le projet de règlement aura déjà été présenté en séance du conseil et à l’occasion d’une séance d’information, que la documentation aura été disponible pour consultation et que, sauf exceptions, la tenue du registre sera obligatoire, il apparaît que la personne qui souhaite se prononcer à l’égard d’un projet en aura amplement l’occasion. La modification proposée n’empêchera pas la tenue de deux assemblées distinctes pour les cas qui le justifient mais évitera des dépenses et des délais supplémentaires inutiles pour les cas qui n’intéressent personne.

Recommandation :

- *L’exigence de tenir une séance de consultation en plus de la séance d’information devrait être conditionnelle à ce qu’un nombre significatif de citoyens en ait manifesté l’intérêt en signant un registre lors de l’assemblée d’information.*

Information et consultation – projet contenant une disposition sujette à l’approbation référendaire – obligation d’expliquer les motifs d’affranchissement (article 211 APL)

Selon l’avant-projet de loi, le document qui explique la nature et les objectifs des dispositions du projet de règlement doit identifier, le cas échéant, les dispositions qui sont affranchies de l’approbation référendaire en raison du fait qu’elles sont applicables à une zone franche délimitée au plan d’urbanisme. Or, à Montréal, l’adoption du plan d’urbanisme relève du conseil de la ville alors que l’adoption des règlements de zonage relève des arrondissements. Dans ce contexte particulier, il apparaît illogique de requérir d’un conseil d’arrondissement qu’il explique les motifs d’un affranchissement dans la mesure où les choix exercés ne relèvent pas de lui.

Recommandation :

- *L’obligation d’expliquer les motifs de l’affranchissement référendaire ne devrait pas s’appliquer aux arrondissements montréalais puisque la détermination des zones franches relève d’une autre instance.*

POUVOIRS GOUVERNEMENTAUX

Interventions gouvernementales sur le territoire (articles 292 à 304 APL)

L’avant-projet de loi prévoit que le gouvernement détermine, par règlement, les cas pour lesquels une intervention du gouvernement ou de l’un de ses ministres, organismes ou mandataires, doit faire l’objet d’un examen de sa conformité aux objectifs du plan métropolitain ou du schéma. Ce pouvoir réglementaire permettrait donc de soustraire à l’avance de l’examen de conformité toutes les interventions de certaines natures sans égard à leur impact et sans qu’il ne puisse être tenu compte, au cas par cas, des considérations liées à l’intégration de l’intervention dans le milieu eu égard à ce qui est prévu aux documents de planification.

Par ailleurs, la Ville de Montréal est d’avis que l’examen de conformité des interventions gouvernementales ne devrait pas se limiter aux objectifs du plan métropolitain ou du schéma. Il devrait s’étendre au plan d’urbanisme.

Recommandation :

- *La Ville de Montréal recommande que la possibilité pour le gouvernement de déterminer lesquelles de ses interventions ne sont pas soumises à un examen de conformité soit limitée à des projets dont les caractéristiques doivent être circonscrites avec l’accord des partenaires municipaux;*
- *Étendre l’examen de conformité des interventions gouvernementales au plan d’urbanisme.*

DISPOSITIONS DIVERSES

Opérations minières (article 327 APL)

L'avant-projet de loi prévoit la reconduction de l'actuel article 246 de la LAU qui a pour effet de donner préséance à la Loi sur les mines, L.R.Q., chapitre M-13.1 et, en conséquence, au développement de l'industrie du gaz de schiste, sur toute intervention municipale en matière de planification du territoire. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a reconnu dans le cadre de son rapport déposé en mars 2011 suite au mandat qui lui a été donné de se pencher sur le développement durable de l'industrie des gaz de schistes au Québec, que le caractère territorial du développement de l'industrie du gaz de schiste nécessite une gestion intégrée du territoire. À ce titre, le BAPE est d'avis qu'«étant donné leur rôle et les outils dont elles disposent en matière d'aménagement, les MRC et les municipalités des régions concernées devraient être impliquées dans la planification du développement du gaz de shale sur leur territoire». Selon le BAPE, «une approche participative et concertée devrait être adoptée pour que le développement de cette industrie soit harmonisée avec les spécificités territoriales de chaque milieu» (page 167 du rapport).

En outre, au sujet de la participation des municipalités, le BAPE se dit d'avis que «selon le principe de subsidiarité, des pouvoirs et des orientations gouvernementales en matière d'aménagement devraient être donnés afin de permettre aux municipalités d'encadrer le développement de l'industrie du gaz de shale, comme elles le font pour tout autre type d'industrie, tout en reconnaissant la responsabilité du gouvernement de mettre en valeur l'exploitation de cette ressource collective d'une façon harmonieuse». Aussi, le BAPE est d'avis que «le ministère du développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, devrait s'assurer de la prise en considération des seize principes du développement durable par les MRC et les municipalités locales, comme le prévoit l'article 4 de la Loi sur le développement durable» (page 237).

Bien que ces commentaires aient été formulés à l'égard des gaz de schiste, nous sommes d'avis qu'ils sont pertinents pour toute intervention régie par la Loi sur les mines. Autant en milieu urbain que rural, les autorités municipales devraient être impliquées de façon active dans la planification et dans le contrôle de ces activités. Les outils de planification dont disposent les municipalités et les MRC ne devraient pas être écartés, mais plutôt contribuer à l'atteinte des objectifs d'un aménagement planifié et responsable du territoire dans le respect des principes de développement durable.

La Ville de Montréal est d'avis que l'article 327 de l'avant-projet de loi rend impossible l'atteinte de ces objectifs et, constitue, par le fait même, une atteinte à l'autonomie municipale en matière d'aménagement des territoires, de protection de l'environnement et de la santé publique, de réduction des nuisances, de sécurité des citoyens et de protection du patrimoine des communautés locales. À l'instar de l'UMQ, de la FQM et de la CMM

la Ville de Montréal est d'avis que ce cadre légal est inadapté à la réalité du gaz de schiste en particulier et qu'il peut mettre en péril, plus généralement, les efforts de planification responsable et durable des partenaires municipaux. La révision de la LAU est l'occasion de le revoir.

Recommandation:

- *La Ville de Montréal recommande que l'article 327 de l'avant-projet de loi ne soit pas maintenu.*

CONSIDÉRATIONS ADDITIONNELLES

Les pouvoirs spécifiques prévus par la Charte de la Ville de Montréal doivent demeurer et être améliorés

Depuis 2002, la Ville bénéficie du pouvoir spécifique prévu à l'article 89 de sa Charte permettant au conseil de la ville d'autoriser, malgré la réglementation des arrondissements, certains projets qui sont soit d'envergure métropolitaine (projets relatifs à un équipement collectif, institutionnel, à de grandes infrastructures, situé dans le centre des affaires ou dont la superficie est de plus de 25 000 m²), soit nécessaires à l'intervention de la Ville en regard de certaines réalités de nature métropolitaine (projets relatifs à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide). Considérant l'exercice partagé des compétences en matière d'urbanisme, ce pouvoir du conseil de la ville doit être maintenu et devrait même être bonifié.

L'expérience vécue depuis l'introduction de ce pouvoir dans la charte nous amène par ailleurs à constater que celui-ci devrait être modifié de manière à lui donner plus de souplesse. Notamment, afin :

- de permettre au conseil de la Ville d'autoriser un projet relatif à un objet qui n'est pas visé aux paragraphes 1 à 5 de l'article 89 lorsque ce projet, compte tenu de son importance ou de sa spécificité, contribuerait significativement, par ses bénéfices anticipés d'ordre économique, social, culturel ou environnemental, à l'atteinte des objectifs du plan d'urbanisme;
- de permettre au conseil de la Ville de prévoir toute règle nécessaire à la réalisation du projet et non seulement les règles d'urbanisme comme c'est le cas actuellement;
- de permettre au conseil de la Ville de déléguer, au comité exécutif de la ville, certaines approbations de plans d'implantation et d'intégration architecturale relatives à des projets soumis à un règlement adopté en vertu de l'article 89;
- de donner au conseil de la Ville le même pouvoir que lui accorde la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme dans le cadre d'un « Programme particulier d'urbanisme », soit d'acquérir ou d'exproprier pour un tiers un immeuble dans le cadre d'un projet réalisé en vertu de l'article 89;

- prévoir un mécanisme de modification des règlements adoptés en vertu de l'article 89, ou d'un règlement modifiant le plan d'urbanisme pour en permettre la réalisation, n'entraînant pas systématiquement la reprise intégrale de la procédure d'adoption lorsque le projet modifié est substantiellement conforme au projet initial.

Ces modifications sont nécessaires en raison du fait que réaliser des grands projets à Montréal est perçu comme étant de plus en plus long et ardu, compte tenu, notamment, des règles de gouvernance applicables et de l'exercice partagé des compétences. Le développement et la capacité de la Ville de générer de nouveaux revenus s'en trouvent en conséquence compromis.

Recommandation :

- *les pouvoirs spécifiques et les aménagements particuliers prévus par la Charte de la Ville de Montréal doivent être maintenus, adaptés et bonifiés tel que décrit plus haut;*

Dispositions particulières de la Charte de la Ville de Montréal en lien avec le partage des compétences

L'exercice partagé des compétences en matière d'urbanisme a obligé le législateur à prévoir diverses dispositions permettant de déterminer de qui relèvent les pouvoirs prévus à la LAU de même que des dispositions assurant la cohérence des mécanismes eu égard au contexte particulier de la Ville de Montréal.

Tenant pour acquis que l'avant-projet de loi ne vise pas à remettre en question le partage actuel des compétences en cette matière et tenant compte du fait que l'avant-projet de loi organise autrement les pouvoirs liés à la planification locale, des modifications devront être apportées à la Charte de la Ville afin d'assurer le maintien du partage actuel.

Aussi, considérant l'introduction de nouveaux pouvoirs, des dispositions devront être prévues de manière à ce que ceux-ci soient attribués à l'instance appropriée. À ce sujet, il devrait être prévu que les conseils d'arrondissement ne puissent initier de modification au plan d'urbanisme visant à établir ou modifier une zone franche d'approbation référendaire, que l'adoption des dispositions concernant le logement abordable ainsi que l'adoption de la réglementation à caractère incitatif relèvent du conseil de la ville.

En outre et comme il a été plus amplement expliqué précédemment, un mécanisme obligeant la concordance des règlements au plan d'urbanisme devrait être maintenu.

Recommandation :

- *les dispositions prévues à la Charte de la Ville de Montréal doivent être révisées de façon à maintenir le partage actuel des compétences, préciser le partage en*

regard des nouvelles compétences (logement abordable, par exemple) et assurer la cohérence entre les divers outils de planification.

Règles relatives aux consultations publiques

Dans le contexte montréalais, selon ce que prévoit l'avant-projet de loi, des politiques d'information et de consultation devront être adoptées par la Communauté métropolitaine de Montréal, le conseil d'agglomération et le conseil de la ville et, des règlements déterminant les modalités d'information et de consultation pourront être adoptés par chaque conseil d'arrondissement et par le conseil de la ville. De plus, l'Office de consultation publique de Montréal agit selon ses propres règles. L'Office a, en outre, conformément à l'article 83 de la Charte de la Ville de Montréal, pour fonction de proposer des règles visant à encadrer la consultation publique faite par une instance de la ville responsable de cette consultation en vertu de toute disposition applicable afin d'assurer la mise en place de mécanismes de consultation crédibles, transparents et efficaces. Des dispositions particulières visant à assurer la cohérence des interventions en cette matière doivent être prévues. Notamment, le projet de loi devrait limiter le nombre de politiques et de règlements sur ce sujet de manière à ce que les citoyens ne soient pas soumis à des processus qui diffèrent au sein de la même ville. Il est à noter que la Ville de Montréal a adopté une politique de consultation et de participation publiques en mars 2005.

Recommandation :

- *le nombre de politiques et de règles relatives à l'information et à la consultation doit être limité.*

Publication des avis sur le site web de la Ville

L'évolution des médias électronique et des habitudes en ce qui concerne l'information a été considérable au cours des dernières années. La publication des avis dans un journal distribué sur le territoire ne répond plus aux besoins du jour n'étant plus, selon nous, le meilleur moyen pour rejoindre le plus grand nombre. La révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme nous semble l'occasion idéale de faire évoluer les pratiques à ce sujet. Le projet de loi devrait permettre de remplacer l'avis dans un journal par un avis publié sur le site web de la Ville.

Recommandation :

- *Prévoir la possibilité de publier les avis sur le site web de la Ville plutôt que dans un journal.*

CONCLUSION

La Ville de Montréal considère que l'avant-projet de loi témoigne de l'avancement important de la vision globale de l'aménagement du territoire, tenant compte des préoccupations essentielles liées au développement durable.

Les recommandations énoncées précédemment sont formulées dans un objectif de bonification de l'avant-projet de loi qui tient compte, notamment mais non exclusivement, du cadre spécifique de la Ville de Montréal.

Finalement, la Ville de Montréal remercie la Commission de l'attention qu'elle portera aux recommandations formulées par la Ville de Montréal. Les commentaires formulés se veulent constructifs et la Ville de Montréal souhaite que le gouvernement les reçoive ainsi.