

Je suis Peter Trent, maire de la ville de Westmount et  
président de l'Association des municipalités de  
banlieue de l'Île de Montréal, et je suis ici  
aujourd'hui pour vous présenter le mémoire de  
l'Association des municipalités de banlieue, soit les  
15 municipalités reconstituées de l'île de Montréal.  
Je suis accompagné de Me Philippe Roy, maire de la  
Ville de Mont-Royal, Bruce Saint-Louis, directeur  
exécutif de l'Association et de Me Marc-André  
LeChasseur, conseiller juridique de l'Association.

Tout d'abord, nous désirons vous remercier de nous  
donner l'opportunité de vous présenter notre analyse  
de l'avant projet de loi sur les aspects qui méritent, à  
notre avis, d'être revus à la lumière de nos

préoccupations premières, soit la **transparence et l'éthique** en matière municipale de même que la **participation citoyenne**.

Nous comprenons que l'avant projet de loi a été rédigé dans un souffle similaire à celui de la *Loi sur les compétences municipales* et que l'objectif du législateur est notamment de fournir un cadre législatif général aux autorités municipales québécoises afin que celles-ci exercent leurs pouvoirs selon la définition qu'elles donnent de la portée de leur habilitation.

Nous croyons que ce cadre législatif peut être orienté plus concrètement et plus directement au niveau local

afin de maintenir une représentation adéquate des  
**intérêts de la population.**

Nous avons divisé le présent exposé en deux  
sections.

La première partie portera sur

1. nos préoccupations à l'égard des orientations  
gouvernementales
2. l'étalement urbain comme préoccupation  
fondamentale
3. la procédure d'approbation référendaire

La deuxième partie portera sur les mesures de

protection secondaires.

## PARTIE 1 : PETER TRENT

### **Orientations gouvernementales**

Les orientations gouvernementales elles-mêmes ne font l'objet d'aucun débat public, d'aucune consultation publique ni d'aucune prépublication systématique dans la Gazette officielle.

Les références aux orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire sont multiples dans l'avant-projet de loi.

Une « orientation gouvernementale » en matière d'aménagement n'est, juridiquement, ni une loi ni un règlement. Elle constitue pourtant une norme qui produit des effets juridiques certains puisque le plan métropolitain, les plans et schémas des organismes municipaux devront s'y conformer sous peine de ne pas être approuvés par le ministre.

Les règlements locaux s'en trouvent directement affectés. Ce **top-down zoning** doit être encadré par une participation réelle des intervenants du milieu municipal. Les orientations doivent refléter les préoccupations du ministre mais aussi celles de ces

intervenants qui sont des acteurs de premier plan.

Or, on constate qu'il n'existe aucun mécanisme encadrant l'approbation du ministre et de ses fonctionnaires. Les « orientations gouvernementales » relèvent de la discrétion totale du ministre et de ses fonctionnaires et la procédure de vérification de la conformité comporte aussi une grande part de discrétion. La prévisibilité et la sécurité juridique en sont compromises.

Afin de respecter le principe de la participation de la population à la vie démocratique de la société, nous

proposons que le gouvernement établisse un mécanisme de publicité et de consultation publique relativement aux orientations du gouvernement en aménagement qui pourrait s'inspirer du mécanisme de consultation qui s'applique aux plans et schémas d'aménagement.

## **L'étalement urbain et la création d'une ceinture verte**

L'étalement urbain c'est :

- 1 une croissance du territoire suburbain supérieure à celle de sa population.
- 2 Ou un développement de faible densité sur les franges de la trame urbaine créant une dépendance à l'automobile et une consommation excessive du territoire.

En général, l'étalement urbain est générateur de ce qui suit :

- 1) un développement résidentiel de faible densité
- 2) un développement tous azimuts de centres commerciaux et ses vastes aires de stationnement;
- 3) la construction des nouveaux bâtiments institutionnels - tel que hôpitaux et écoles - diffus sur

le territoire et la fermeture concomitante des

bâtiments existants situés ailleurs; et

5) un imposant réseau routier

La fiscalité municipale et le régime de taxes

foncières, le financement des infrastructures, les

dynamiques sociales des différentes classes de la

population, la ségrégation économique, l'esthétisme

et l'importance du patrimoine bâti, ainsi que les

impacts environnementaux sont directement affectés

par l'étalement urbain.

L'étalement urbain est responsable :

1) du déclin des centres-villes et des banlieues de

première couronne;

2) de la dégradation environnementale par la perte de terres inondées et des milieux sensibles ainsi que par la dégradation de la qualité de l'air et de l'eau;

3) de la surutilisation des hydrocarbures;

4) de l'insolvabilité fiscale, la déficience des infrastructures et la révolte des citoyens face aux hausses de taxes;

5) de la conversion des terres agricoles; et

6) Dans la région métropolitaine de Montréal, l'abandon de l'île de Montréal des foyers francophones, (pour la plupart de la classe moyenne) vers les couronnes éloignées. Cette fuite menace de créer éventuellement un centre majoritairement non-

francophone.

La Loi prévoit une nouvelle mesure anti étalement-urbain qui s'apparente à celles de l'actuel article 116. **i.e. le développement ne pourrait se faire que dans la mesure où les infrastructures publiques sont suffisantes.** Cette mesure, fort louable, est fondamentale et reprend une tendance américaine établie.

Nous sommes d'avis qu'il serait intéressant d'évaluer la possibilité d'aller le plus loin, **notamment en soutien aux terres agricoles qui sont menacées par l'étalement.**

Nous proposons de créer une Greenbelt **autour de la CMM** de manière à concrètement appuyer la consolidation du développement à l'intérieur des périmètres urbains existants qui font l'objet d'orientations très claires du gouvernement. La ceinture de verdure peut constituer une composante du plan gouvernemental visant à gérer la croissance et à bâtir une économie verte durable et à protéger l'environnement. Il faudrait une ceinture verte assez large afin d'éviter le phénomène « saute-mouton » où l'étalement continue à l'extérieur de cet périmètre. D'ailleurs, nous saluons l'initiative de la CMM qui prévoit dans son projet de PMAD un gel temporaire de l'expansion des limites des zones blanches.

Par exemple, il serait possible à même un seul document gouvernemental qui pourrait être repris dans le cadre du Plan métropolitain, le cas échéant, d'identifier des terrains faisant partie du système agricole ou du système naturel est composé du **système de patrimoine naturel**, du **système de ressources en eau** et des **zones de peuplement**. Il nous apparaît qu'une telle procédure **législative** ou **réglementaire** ou qu'une **politique** ajouterait à l'imputabilité et diminuerait le recours à des orientations gouvernementales au même effet mais dont la légitimité face à des acteurs régionaux et locaux élus apparaît toujours douteuse.

Ainsi, les objectifs du gouvernement en matière de

densification des zones urbaines, de délimitation des périmètres urbains et de protection des franges vertes seraient connus et diffusés.

En Ontario, par exemple, le « Greenbelt Act, 2005 » a créé une ceinture verte qui englobe le « Golden Horseshoe » - un vaste territoire ayant un épiceutre à Toronto.

### **La procédure d'approbation référendaire.**

L'article 82 de l'avant projet de loi prévoit la possibilité pour les municipalités de déterminer une zone franche d'approbation référendaire au plan d'urbanisme. Il est prévu que cette zone franche soit établie à la discrétion du conseil municipal élu,

suivant certaines balises.

Dans le cadre actuel du resserrement des **normes d'éthique et de déontologie applicables** aux élus municipaux, une telle manière de procéder nous apparaît contre-indiquée puisqu'elle donne pleine discrétion aux élus municipaux d'adopter les normes qu'ils jugent appropriées à l'intérieur de cette zone et ce, à l'écart de tout débat public impliquant la population et sans égard aux caractéristiques du terrain, soit à la présence contraintes anthropiques ou naturelles.

**L'Association des directeurs municipaux du Québec de même que l'Association québécoise de**

lutte contra la pollution atmosphérique ont également critiqué l'absence de participation citoyenne à la création de la zone franche.

Cette position illustre, à notre avis un certain déficit démocratique qui a déjà pris racine depuis 1979 par le biais des mesures de concordance locale adoptée<sup>(S)</sup> sans scrutin référendaire possible. Comme le dit le Rassemblement pour la sauvegarde du 1420 Mont-Royal dans son mémoire, la consultation sans référendum est trop souvent un simulacre de démocratie.

Bien que les mesures d'équité procédurale sont largement améliorées en **aval** dans l'avant projet de

loi, notamment par l'ajout de séances d'information et de consultation et le dépôt de rapports de consultation au conseil municipal, nous croyons qu'elles sont amputées en **amont** par la création de zones exemptes de toutes mesures de contrôle par le citoyen. Il faut éviter des résultats qui, *ex post facto*, sont irréversibles pour les citoyens.

**L'Association des citoyens du Québec** dit dans son mémoire que l'on ne peut à la fois rechercher la participation du citoyen et l'en écarter au final.

Elle dit également un peu plus loin, que malgré les modalités relatives à l'information et à la consultation, un fait demeure : les citoyens ne

disposeront pas du droit de se prononcer par référendum. Cet énoncé est particulièrement vrai en matière de zone franche.

Il y a également l'**Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique** qui considère que la création de zones franches, la création d'un conseil décisionnel d'urbanisme et la mise en place de pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle sont tous des éléments qui constituent, de facto, une diminution réelle du pouvoir citoyen.

Plutôt que de viser une plus grande reddition de compte des conseils municipaux face à leur population et une plus grande participation de cette

dernière, ces nouveaux pouvoirs vont plutôt avoir pour effet de réduire les possibilités de défense du droit commun, voire les droits des propriétaires pouvant subir un impact négatif par des décisions potentiellement arbitraires de quelques individus.

Nous croyons que le choix fait en 1979 d'impliquer la population dans la planification de l'aménagement du territoire par l'adoption d'une procédure référendaire justifiait l'absence d'un organisme régulateur agissant en révision des décisions municipales. Cet organisme régulateur est toujours absent de l'avant projet de loi, ce qui se conçoit mal dans la mesure où la participation populaire est elle

aussi réduite au minimum.

Nous croyons qu'un tel procédé, où la population est absente du processus décisionnel, ne peut être compensé par une mise à niveau possible du conseil municipal lors des élections subséquentes. En effet, un mauvais aménagement du territoire ne saurait être compensé par un vote électoral de protestation *ex post facto*.

Alors que l'aménagement durable est au cœur de l'avant projet de loi, nous comprenons mal comment un tel concept peut être laissé sans garde-fou local, à la seule gouverne des élus municipaux, simplement justifié par le fait que le conseil municipal est gardien

de l'intérêt public.

La Chambre des notaires du Québec appuie également ce point de vue dans son mémoire en disant qu'une centralisation excessive de l'autorité et une participation incomplète de la population a pour effet de porter atteinte au respect des institutions locales et à l'intelligence des citoyens.

Elle va même plus loin en disant qu'il y a là une négation flagrante et outrancière du droit des membres d'une collectivité locale à définir le cadre et les conditions de leur milieu de vie.

Elle conclut sur ce point en disant que bien qu'exprimée tardivement, la voix décisionnelle des

citoyens doit toujours, hormis circonstance grave, être entendue et le débat public encouragé.

À notre avis, le contexte municipal actuel démontre qu'il est souhaitable de maintenir l'implication de la population dans le processus décisionnel urbanistique afin de maintenir un haut degré de transparence et d'éviter les abus. À tout le moins, il est

**FONDAMENTAL** de maintenir la participation de la population lorsque la zone franche implique des zones résidentielles ou des zones résidentielles contiguës à la zone franche.

Également, la loi n'encadre pas ce qu'elle entend par un secteur de revitalisation. Elle le faisait

anciennement lorsqu'il y était question de crédit de taxes possibles pour certains secteurs en encadrant l'âge minimal des bâtiments et en exigeant qu'un maximum de bâtiments dans le secteur rencontre cette exigence. Il est question dans les faits d'une notion similaire, mais sans encadrement. Dans les faits, une municipalité pourrait décider qu'elle est une zone franche.

Plutôt que de mettre un terme à la participation populaire, il serait probablement plus avantageux de revoir les modalités de calcul du nombre de personnes habiles à voter par zones visées et contiguës. Ces modalités pourraient prévoir la nécessité d'une participation populaire accrue lors du

registre.

Également, le référendum pour certains projets structurants pourrait être optionnel, soit laissé à la discrétion du conseil municipal. Il reviendra aux citoyens de démontrer le cas échéant que les règles d'équité procédurale n'ont pas été respectées.

De telles mesures auront pour effet de ne pas compromettre le développement immobilier par des mesures d'opposition artificielles et souvent utilisées à mauvais escient, tout en respectant les souhaits d'une population qui saura se mobiliser lorsque requis.

Par conséquent, nous recommandons de maintenir en place le caractère impératif de l'approbation référendaire ou de prévoir la possibilité de référendums optionnels pour certains types de développements structurants uniquement.

**Je passe maintenant la parole à mon collègue Me Philippe Roy qui vous entretiendra sur les mesures de protection secondaires.**

## **PARTIE 2 : PHILIPPE ROY**

**Tout d'abord**, j'aimerais vous entretenir sur les normes de remplacement dites à caractère incitatif ainsi que les dispositions relatives aux logements

abordables.

Nous comprenons le choix du législateur de permettre le remplacement de certaines normes de zonage dans le cadre de la Réglementation à caractère incitatif. Déjà, la Ville de Montréal s'orientait de la sorte lors du projet préliminaire du plan d'urbanisme adopté par la Ville de Montréal en 2004 et ce, à l'image d'un grand nombre de villes nord-américaines et canadiennes qui ont intégré les bonus zoning et incentive zoning.

L'Institut de développement urbain du Québec, Vivre en Ville, Équiterre, la Fondation David Suzuki et le Regroupement national des conseils régionaux de

l'environnement du Québec, pour ne nommer qu'eux, sont également en faveur des nouvelles dispositions relativement aux règlements à caractère incitatif.

Dans une étude préparée par Nichols Applied Management, Management and Economic Consultants pour la Ville d'Edmonton en mars 2010, on y énumérait comme suit les différentes raisons utilisées par plusieurs municipalités lors de l'application de bonus zoning :

- Obtenir des avantages pour la communauté;
- Encourager la densification au-delà des limites prévues au zonage;

- Promouvoir la mixité d'usages et des couloirs de transit;
- Gérer la croissance; et
- Fournir des aménagements adéquats pour améliorer le site en développement et les voisinages environnants.

Dans cette même étude, on y retrouve plusieurs exemples de municipalité où le bonus zoning est applicable et où l'on peut y voir plusieurs avantages.

On y cite en exemple les villes d'Edmonton, Toronto, Hamilton, Ottawa, Régina, Calgary et Vancouver où le bonus zoning s'applique et où l'on y note plusieurs avantages.

Le bonus zoning est également appliqué dans plusieurs municipalités américaines, entre autres afin

de voir à la **préservation historique et/ou culturelle** comme à Atlanta, Delray Beach, Nouvelle-Orléans, New-York, San Diego, Scottsdale, Los Angeles, Seattle et Pittsburg.

On l'utilise également pour la **préservation et la réhabilitation des points d'intérêt** comme à Dallas, Denver, Los Angeles et West Hollywood.

Nous prenons acte du fait que les articles 129 et 204 prévoient la possibilité d'un scrutin référendaire lors de l'adoption d'une norme de remplacement à caractère incitatif et félicitons ce choix.

Nous félicitons également le choix du législateur de

prévoir à l'article 183 la possibilité de conclure des ententes relativement à l'établissement de logements abordables. En général, les nouveaux projets immobiliers visent les gens de la classe moyenne à la classe moyenne-supérieure ne laissant que très peu de logement abordable.

Ce genre d'entente favorise tout le monde puisqu'elles ont pour effet de produire des logements locatifs bon marché pour les plus démunis ainsi qu'une source de revenus pour les propriétaires tout en assurant une publication aux titres de l'entente en cause par le biais de l'article 185.

Nous formulerons 2 commentaires :

1 Le premier relativement aux logements  
abordables

2 Le second relativement aux mesures incitatives

**En premier lieu**, nous croyons qu'il serait approprié de **mieux définir la notion de logement abordable** pour les distinguer des logements sociaux et communautaires et de prévoir la possibilité d'une compensation monétaire alternative lorsque la fourniture de tels logements n'est pas souhaitable. Un fonds dédié serait alors créé, comme pour les fins de

parcs.

**En second lieu**, par analogie, l'obligation de publication au registre foncier devrait également s'appliquer aux engagements privés conclus en vertu de l'article 129, comme en matière de logement abordable, de manière à assurer la pérennité de l'équipement public.

En effet, ces dispositions profiteront majoritairement à des projets d'envergure en milieu urbain. Or, de tels projets sont souvent sujets à d'importants financements bancaires de même qu'à des transactions impliquant parfois des Real Estate

Investment Trust ou des fonds étrangers.

Les recherches de titres sont souvent fort détaillées alors que les recherches portant sur la conformité urbanistique de l'immeuble le sont beaucoup moins.

La Chambre des notaires du Québec mentionne dans son mémoire que les limitations de droit public qui grèvent un immeuble surpassent aujourd'hui en nombre celles du droit commun. Qui plus est, il est souvent long et malaisé d'en vérifier l'existence et de découvrir si elles sont à jour en raison d'une tenue aléatoire et décentralisée des archives.

Il est fort à parier que l'absence de publication aux

titres résultera en de nombreux problèmes pour les municipalités qui désirent conserver pour le long terme la contrepartie de l'entente qui a été consentie en faveur du public.

Or, il est dans le meilleur intérêt de tous les intervenants et du public que des ententes de nature privée, comme celles en cause, soient publiées afin d'assurer leur diffusion générale et la pérennité des équipements publics.

À cet effet, nous recommandons de modifier l'avant projet de loi afin d'ajouter une obligation de publication à la charge du cosignataire de l'entente.

**En dernier lieu**, j'aimerais vous entretenir du recours prévu à l'article 319 de l'avant projet de loi.

Ce recours remplace celui prévu à l'article 227 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui est présentement très utilisé et qui a été largement circonscrit par la jurisprudence.

La référence à l'expression « tout acte pris ou adopté en vertu de la présente loi » est très générale, et probablement inclusive, mais d'une portée de prime abord incertaine et inquiétante.

À cet effet, nous recommandons de préciser le vocabulaire utilisé à l'article 319 de l'avant projet de loi et de **spécifiquement permettre la publication des ordonnances rendues par la Cour supérieure sur les titres de la propriété de l'immeuble ainsi visé.**

En effet, nous nous expliquons mal pourquoi un tel pouvoir existe en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement et non en vertu de l'actuelle Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Une directive à même été transmise à cet effet aux officiers de la publicité des droits dans les années 90 leur ordonnant de ne pas les publier, malgré des jugements au contraire.

**Enfin**, nous aimerions vous entretenir de certains pouvoirs réglementaires donnés aux municipalités régionales de comté.

Le vocabulaire utilisé à l'article 200 de l'avant projet de loi permet aux MRC d'adopter des normes de zonage ou de lotissement en matière de santé publique et d'environnement.

Ce pouvoir habilitant, de portée très libérale, revêt des contours flous.

En effet, nous comprenons de l'article 202 de l'avant projet de loi que de telles normes auront préséance sur les dispositions locales alors que les municipalités

sont pourtant en mesure de bien cerner les enjeux d'intérêt public sur leur territoire.

Nous ne pouvons accepter qu'un tel pouvoir soit accordé à une instance régionale comme

**l'Agglomération de Montréal.** Il revient aux municipalités de décider, dans l'intérêt public, des mesures à adopter en matière de contraintes naturelles et anthropiques **ou au gouvernement d'établir de telles balises.**

Il nous apparaît contraire aux saines règles de gouvernance de remettre de tels pouvoirs d'ordre prohibitif au niveau régional **sans possibilité**

## **d'intervention et d'approbation au plan local.**

Selon nous, il n'existe aucun motif de distinguer cette action réglementaire, en termes de procédures, de celle visée par l'approbation référendaire de l'article 204 de l'avant projet de loi.

Les municipalités locales, de même que leurs citoyens, doivent conserver leur pouvoir décisionnel à cet égard ou, à défaut, se soumettre à des normes édictées par le pallier provincial qui s'appliqueront de manière uniforme.

## **CONCLUSIONS**

Nos recommandations sont les suivantes :

Afin de respecter le principe de la participation de la population à la vie démocratique de la société, nous proposons que le gouvernement établisse un mécanisme de publicité et de consultation publique relativement aux orientations du gouvernement en matière d'aménagement.

Nous proposons de créer une Greenbelt **autour de la CMM** de manière à concrètement appuyer la consolidation du développement à l'intérieur des périmètres urbains existants qui font l'objet

d'orientations très claires du gouvernement. Nous saluons l'initiative de la CMM qui prévoit dans son projet de PMAD un gel temporaire de l'expansion des limites des zones blanches.

Nous recommandons de maintenir en place le caractère impératif de l'approbation référendaire tout en revoyant la possibilité de référendums optionnels pour certains types de développements structurants uniquement.

**Nous recommandons de mieux définir la notion de logement abordable** pour les distinguer des logements sociaux et communautaires et de prévoir la possibilité d'une compensation monétaire alternative

lorsque la fourniture de tels logements n'est pas souhaitable..

**Nous recommandons** l'obligation de publication au registre foncier des engagements privés conclus en vertu de l'article 129, comme en matière de logement abordable, de manière à assurer la pérennité de l'équipement public découlant des mesures incitatives.

**Nous recommandons** de préciser le vocabulaire utilisé à l'article 319 de l'avant projet de loi **et de spécifiquement permettre la publication des ordonnances rendues par la Cour supérieure sur**

**les titres de la propriété de l'immeuble ainsi visé.**

Nous recommandons de revoir le vocabulaire et la portée de l'article 200 de l'avant projet de loi permet aux MRC d'adopter des normes de zonage ou de lotissement en matière de santé publique et d'environnement.

Nous ne pouvons accepter qu'un tel pouvoir soit accordé à une instance régionale comme

**l'Agglomération de Montréal.** Il revient aux municipalités de décider, dans l'intérêt public, des mesures à adopter en matière de contraintes naturelles et anthropiques **ou au gouvernement**

**d'établir de telles balises.**

Il nous apparaît contraire aux saines règles de  
gouvernance de remettre de tels pouvoirs d'ordre  
prohibitif au niveau régional **sans possibilité**  
**d'intervention et d'approbation au plan local**

Nous tenons à féliciter l'excellent travail fait par le  
gouvernement dans la préparation de l'avant-projet  
de loi et vous remercions de la prise en considération  
de nos commentaires et recommandations.



**Westmount**

Cabinet du maire  
Office of the Mayor

CAT – 056M  
C.G. – Loi sur  
l'aménagement  
durable du territoire  
et l'urbanisme

Le 26 avril 2011

Madame Louise Cameron  
Secrétariat des Commissions  
Assemblée nationale  
Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires  
3e étage, Bureau 3.15  
Québec (Québec) G1A 1A3

**À l'attention de la Commission de l'aménagement du territoire**

**OBJET** : Mémoire de l'Association des municipalités de banlieue présenté dans le cadre de l'Avant projet de *Loi sur l'aménagement durable et l'urbanisme*

Madame,

Le présent mémoire vous est transmis dans le cadre de l'analyse préliminaire de l'Avant projet de *Loi sur l'aménagement durable et l'urbanisme* (« LADU »).

Nous avons concentré notre analyse de l'Avant projet de loi sur des aspects qui méritent, à notre avis, d'être revus à la lumière de nos préoccupations premières, soit la transparence et l'éthique en matière municipale de même que la participation citoyenne.

Nous comprenons par ailleurs que l'Avant projet de loi a été rédigé dans un souffle similaire à celui de la *Loi sur les compétences municipales* et que l'objectif du Législateur est notamment de fournir un cadre législatif général aux autorités municipales québécoises afin que celles-ci exercent leurs pouvoirs selon la définition qu'elles donnent de la portée de leur habilitation.

Par ailleurs, nous croyons que ce cadre législatif peut être orienté plus concrètement et plus directement au plan local afin de maintenir une représentation adéquate des intérêts de la population.

Le présent mémoire expose sommairement les aspects que nous désirons développer en collaboration avec le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Organisation territoriale. Ces aspects seront, le cas échéant, plus amplement développés lors des consultations à venir.

... /2

À cette fin, nous avons divisé le présent en mémoire en deux sections :

1. La procédure d'approbation référendaire
2. Les mesures de protection secondaires

\*\*\*

### **La procédure d'approbation référendaire**

L'article 82 LADU prévoit la possibilité de déterminer une zone franche d'approbation référendaire au plan d'urbanisme. Cette zone franche est établie à la discrétion du conseil municipal élu suivant certaines balises.

Dans le cadre actuel du resserrement des normes d'éthique et de déontologie applicables aux élus municipaux, une telle manière de procéder nous apparaît contre-indiquée. En effet, elle donne pleine discrétion aux élus municipaux d'adopter les normes qu'ils jugent appropriées à l'intérieur de cette zone et ce, à l'écart de tout débat public impliquant la population.

Cette option consacre à notre avis un certain déficit démocratique ou de représentation qui avait déjà pris racine depuis 1979 par le biais des mesures de concordance locale adoptée sans scrutin référendaire possible. Si les mesures d'équité procédurale sont largement améliorées en amont dans la LADU, notamment par l'ajout de séances d'information et de consultation et le dépôt de rapports de consultation au conseil municipal, elles sont largement amputées à notre avis an aval par l'attrition du pouvoir décisionnel de la population.

Nous croyons que le choix fait en 1979 d'impliquer la population dans la planification de l'aménagement du territoire par l'adoption d'une procédure référendaire justifiait l'absence d'un organisme régulateur agissant en révision des décisions municipales. Cet organisme régulateur est toujours absent de la LADU, ce qui se conçoit mal dans la mesure où la participation populaire est elle aussi réduite au minimum.

Nous croyons qu'un tel procédé, où la population est absente du processus décisionnel, ne peut être compensé par une « remise à niveau » possible du conseil municipal lors des élections subséquentes. En effet, un mauvais aménagement du territoire ne saurait être compensé par un vote électoral de protestation.

Alors que l'aménagement durable est au cœur de la LADU, nous comprenons mal comment un tel concept peut être laissé sans garde-fou local, à la seule gouverne des élus municipaux, sur la simple prémisse que le conseil municipal est gardien de l'intérêt public.

À notre avis, le contexte municipal actuel démontre qu'il est souhaitable de maintenir l'implication de la population dans le processus décisionnel urbanistique afin de maintenir un haut degré de transparence et d'éviter les abus.

Il serait probablement plus avantageux, le cas échéant, plutôt que de mettre un terme à cette participation populaire, de revoir les modalités de calcul du nombre de personnes habiles à voter par zones visées et contiguës. Ces modalités pourraient prévoir la nécessité d'une participation populaire accrue lors du registre.

De telles mesures seraient de nature à ne pas compromettre le développement immobilier par des mesures d'opposition artificielles et souvent utilisées à mauvais escient, tout en respectant les souhaits d'une population qui saura se mobiliser lorsque requis.

Notre recommandation est de maintenir le caractère impératif du référendum décisionnel tout en revoyant à la hausse cependant les seuils de participation au registre référendaire préalable.

### **Les mesures de protection secondaires**

- Normes de remplacement et logements abordables

Nous comprenons le choix du Législateur de permettre le remplacement de certaines normes de zonage dans le cadre de la Réglementation à caractère incitatif. Déjà, la Ville de Montréal s'orientait de la sorte lors du projet préliminaire de Plan d'urbanisme adopté par la Ville de Montréal en 2004 et ce, à l'image d'un grand nombre de villes nord-américaines qui ont intégré le « *bonus zoning* » et autres « *incentive zoning* ».

Nous prenons acte du fait que les articles 129 et 204 prévoient la possibilité d'un scrutin référendaire lors de l'adoption d'une norme de remplacement et félicitons ce choix.

Par contre, il est connu que plusieurs états américains ou provinces canadiennes prévoient l'obligation de publier l'entente intervenue sur le titre de la propriété visée par la mesure.

Par analogie, cette obligation devrait aussi s'appliquer à l'entente conclue en vertu de l'article 183. En effet, ces dispositions profiteront majoritairement à des projets d'envergure en milieu urbain. Or, de tels projets sont souvent sujets à d'importants financements bancaires de même qu'à des transactions impliquant parfois des *Real Estate Investment Trust* (REIT) ou des fonds étrangers.

Les recherches sur les titres sont souvent fort détaillées alors que les recherches portant sur la conformité urbanistique de l'immeuble le sont beaucoup moins. Il est fort à parier que l'absence de publication aux titres résultera en de nombreux problèmes pour les municipalités qui désirent conserver pour le long terme la contrepartie de l'entente qui a été consentie en faveur du public.

Or, il est dans le meilleur intérêt de tous les intervenants et du public que des ententes de nature privée, comme celles en cause, soient publiées afin d'assurer leur diffusion générale et la pérennité des équipements publics.

À cet effet, nous recommandons de modifier la LADU afin d'ajouter une telle obligation à la charge du cosignataire de l'entente.

- Recours

Le recours actuel sous l'article 227 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) est très utilisé. Il a été largement circonscrit par la jurisprudence.

Ce recours est maintenant remplacé par l'article 319 LADU. Nous ne sommes pas convaincus que la rédaction actuelle de cet article permet aux municipalités de demander la sanction de l'irrespect d'un plan approuvé en vertu d'un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale ni des conditions liées à l'octroi d'une dérogation mineure ou d'un permis de démolition. La référence à l'expression « tout acte pris ou adopté en vertu de la présente loi » est très générale, et probablement inclusive, mais d'une portée de prime abord incertaine et inquiétante.

À cet effet, nous recommandons de préciser le vocabulaire utilisé à l'article 319 et de spécifiquement permettre la publication des ordonnances rendues par la Cour supérieure sur le titre de la propriété de l'immeuble ainsi visé. En effet, nous nous expliquons mal pourquoi un tel pouvoir existe en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et non en vertu de l'actuelle LAU (une directive a même été transmise aux Officiers de la publicité des droits dans les années 90 leur ordonnant de ne pas les publier, malgré des jugements au contraire).

- Réglementation régionale

Le vocabulaire utilisé à l'article 200 LADU permet aux MRC (il faudra voir si l'Agglomération de Montréal sera ainsi assimilée à une MRC) d'adopter des normes de zonage ou de lotissement en matière de santé publique.

Ce pouvoir habilitant, de portée très libérale, revêt des contours flous qui prennent de prime abord les apparences de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal. En effet, nous comprenons de l'article 202 LADU que de telles normes auront préséance sur les dispositions locales alors que les municipalités sont pourtant en mesure de bien cerner les enjeux d'intérêt public sur leur territoire.

Nous ne pouvons accepter qu'un tel pouvoir soit accordé à une instance régionale. Il revient aux municipalités de décider, dans l'intérêt public, des mesures à adopter en matière de contraintes naturelle et anthropique.

Il nous apparaît contraire aux saines règles de gouvernance de remettre de tels pouvoirs d'ordre prohibitif au niveau régional sans possibilité d'intervention et d'approbation au plan local. Selon nous, il n'existe aucun motif de distinguer cette action réglementaire, en termes de procédures, de celle visée par l'article 204 LADU. Les municipalités locales, de même que leurs citoyens, doivent conserver leur pouvoir décisionnel à cet égard.

Nous tenons à remercier la Commission de l'aménagement du territoire de la prise en considération du présent mémoire et soumettons le tout à son appréciation. De plus, nous espérons avoir l'opportunité d'être entendu en audition par la Commission afin de pouvoir discuter de ce document de vive voix.

Veuillez recevoir, Madame, l'expression de notre considération distinguée.



Peter F. Trent,  
Maire de la Ville de Westmount et  
Président de l'Association des municipalités de banlieue

cc Maires de l'Association des municipalités de banlieue  
Jacques Chagnon, Député Westmount-St-Louis