Conseil central
DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN CSN

CAT – 060M
C.G. – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

**MÉMOIRE**

**DU CONSEIL CENTRAL**

**DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN–CSN**

Avant-projet de loi

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

**Déposé le 21 avril 2011**

## Introduction

Organisation affiliée à la Confédération des syndicats nationaux (CSN), le Conseil central du Montréal métropolitain−CSN regroupe plus de 94 000 travailleuses et travailleurs, tant du secteur public que du secteur privé, répartis au sein de plus de 400 syndicats sur le territoire des régions administratives de Montréal, de Laval, du Nunavik et de la Baie James dans le Grand Nord. Nous comptons dans nos rangs des femmes et des hommes qui travaillent aussi bien dans les établissements du réseau de la santé et des services sociaux que dans les institutions scolaires, les manufactures, les usines, les commerces, les bureaux, les médias, les organismes gouvernementaux ainsi que dans le secteur de la construction. De plus, la composition de notre *membership* reflète bien la réalité socioculturelle de Montréal.

Le Conseil central du Montréal métropolitain−CSN (CCMM-CSN) est un acteur important du mouvement syndical qui lutte pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de ses membres. Il a pour mandat, entre autres, de faire connaître et reconnaître les revendications des membres de ses syndicats affiliés, mais aussi celui de les représenter sur des questions qui les touchent comme citoyennes et comme citoyens. Luttant pour une société plus solidaire, plus démocratique, plus juste et respectueuse de l'environnement, le conseil central est préoccupé par les questions reliées au développement durable. Ainsi, il nous apparaissait important de livrer une première réflexion sur certains enjeux contenus dans l'avant-projet de loi sur la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. Les principaux éléments qui ont retenu notre attention sont les orientations en termes de développement durable, les mécanismes de consultation, plus particulièrement l'établissement de zones franches et le logement abordable.

## Le développement durable doit être véritablement au cœur de la démarche

Le document d'information portant sur l'avant-projet de loi mentionne qu'un des objectifs de la révision de la loi est d'*Assurer une meilleure contribution des pratiques d'aménagement et d'urbanisme au développement durable et à l'occupation du territoire.*[1] À ce titre, nous sommes d'avis que les pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme constituent des outils de planification fondamentaux sans lesquels il ne peut y avoir de stratégie de développement durable cohérente et structurante. Bien sûr, tout ne repose pas sur ces seules pratiques. On doit pouvoir compter sur un ensemble de politiques et de législations qui vont en ce sens et qui touchent plusieurs dimensions du développement durable tels le respect des droits des travailleuses et des travailleurs, la réduction des gaz à effet de serre et la protection de la biodiversité.

Cependant, on serait en droit de s'attendre que cet avant-projet de loi soit résolument orienté vers une perspective de développement durable. Ainsi, à l'article 16, qui aborde le contenu du plan métropolitain, on peut lire que : *Le plan métropolitain, dans une perspective de développement durable, définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine.* Loin de nous l'idée de vouloir mettre de côté la nécessité d'un développement économique vigoureux, mais ce qui devrait être la fin visée est plutôt le développement durable du territoire, tant au plan environnemental et social qu'économique. Or, il nous est difficile de percevoir la vision du développement durable qui guide l'avant-projet de loi puisque de larges pans de celui-ci demeurent inconnus. Actuellement, le MAMROT doit émettre un avis attestant que les plans d'aménagement sont conformes avec les orientations gouvernementales. Mais désormais, l'analyse de conformité aux orientations gouvernementales sera limitée à certains enjeux stratégiques qui seront identifiés dans un règlement adopté en même temps que le projet de loi. Nous ne connaissons pas non plus les critères qui permettront l'identification de ces enjeux. Le gouvernement devra, au cours des trois prochaines années, adopter de nouvelles orientations pour l'aménagement du territoire. En définitive, ce sont ces orientations qui devront fournir les véritables leviers en termes d'aménagement durable.

[1] Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire(2011) *Bâtissons ensemble les municipalités de demain* p.5

De plus, nous aurions souhaité que le plan métropolitain soit plus précis en ce qui a trait au développement des stratégies qui visent la protection de l'environnement et qu'il inclue une position claire en matière de planification durable du transport terrestre, qui doit être un élément phare de la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Nous ne pouvons passer sous silence l'article 327 qui va tout à fait à l'encontre des principes de développement durable, puisqu'il stipule qu'*aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement, d'un schéma d'aménagement et de développement, (…) ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains faits conformément à la Loi sur les mines (L.R.Q. chapitre M-13.1) (…)* Comment s'assurer d'un aménagement du territoire québécois qui réponde à une vision cohérente en matière de développement durable si l'on ne met pas un terme à cet assujettissement aux compagnies minières, situation complètement dépassée dans nos sociétés contemporaines.

**Pour un processus de consultation véritable**

Un des éléments du présent avant-projet de loi qui nous préoccupe le plus est la place que l'on fera à la consultation publique. Les balises autour de celle-ci sont auréolées d'un certain flou artistique. D'abord, à l'article 11, on mentionne que la consultation publique sur un projet se fera *conformément à une politique d'information et de consultation publique qu'il adopte par règlement de son conseil.* Ensuite, on précise que cette *politique doit prévoir la tenue d'au moins une assemblée publique de consultation*, ce qui est en effet un minimum, puisqu'en deçà de un c'est… zéro ! Aucun délai de consultation ou un minimum de mesures qui permettraient d'assurer une certaine transparence et une participation démocratique au processus de consultation. Aussi, à l'article 12, il est dit que *L'Énoncé ne peut toutefois être adopté qu'à compter du dernier des jours suivants : 1- le lendemain du jour où l'ensemble des organismes partenaires auxquels a été transmis le projet ont donné leur avis sur le projet ou du dernier jour où ils pouvaient le faire.* Bien que, selon le proverbe, la nuit porte conseil, il nous semble que le délai est un peu court pour procéder à une analyse sérieuse des avis émis. Nous convenons qu'il y avait peut-être lieu d'assouplir le processus de consultation mais il y a une limite !

Dans le même ordre d'idées, nous sommes fort préoccupés par l'article 82 qui instaure des zones franches d'approbation référendaire à l'intérieur desquelles *aucune modification règlementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire.* Comment les citoyennes et les citoyens pourront-ils exprimer leurs doléances face à des projets d'aménagement qui auront un impact sur leur vie quotidienne. Si l'objectif est de contrer le syndrome « pas dans ma cour », il y a certainement d'autres moyens. D'ailleurs, des citoyens de l'arrondissement Ville-Marie à Montréal ont porté à notre attention une préoccupation particulière liée à ces zones franches qui ont fait l'objet du rapport du Comité conjoint de la Ville de Montréal et de l'Ordre des urbanistes du Québec sur la gouvernance en urbanisme. Dans le document synthèse remis au comité exécutif de la Ville de Montréal on peut en effet y lire que : *Le comité recommande donc de revoir les modalités d'application de la procédure d'approbation référendaire* ***en excluant de son application :***

- *les projets situés au centre-ville de l'agglomération 3 et les grands projets structurants situés à l'extérieur de celui-ci.* [2]

Ces citoyens soulèvent qu'ils ne peuvent élire l'ensemble des élus de leur arrondissement et souhaitent ne pas perdre le droit de contester d'éventuelles modifications réglementaires qui affecteront le développement de leur milieu.

S'il appert nécessaire que les administrations municipales disposent du pouvoir de décider de ne pas soumettre certains projets à un processus référendaire, notamment pour des raisons de sécurité, de santé ou d'intérêt public (ex : implantation d'une maison d'hébergement pour femmes victimes de violence), il semble que l'avant-projet de Loi ouvre de façon disproportionnée la liste des projets qui bénéficieraient de cette dispense.

Par ailleurs, nous avons des interrogations sur le nouveau chapitre *Pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle*, notamment à l'égard de la section *Usages conditionnels*. Le document de présentation de l'avant-projet de loi soutient que « *Par exemple, le règlement de zonage prévoit que certains usages (usages conditionnels)* [articles 127 et 128] *pourraient être permis, à certaines conditions,*

[2] Comité conjoint de la Ville de Montréal et de l'Ordre des urbanistes du Québec sur la gouvernance en urbanisme (2009), document synthèse à l'attention du comité exécutif, mise en valeur du patrimoine et du territoire Montréal, p. 24

*tels que ''dépanneur'', ''services professionnels'' ou ''établissement culturel'' dans une zone où seul l'usage « habitation unifamiliale » est autorisé de plein droit* »[3]. Si en effet, l'objectif de telles dispositions discrétionnaires vise le développement de services de proximité ou oblige les requérants à intégrer dans leur plan des mesures d'intérêt public, nous estimons que cela peut constituer une bonne chose. Toutefois, nous demeurons préoccupés et vigilants sur cette question car les pouvoirs discrétionnaires ouvrent parfois la porte à de possibles abus.

## Le logement abordable

L'article 183 nous apparaît comme étant une nouveauté intéressante. Un plan d'aménagement du territoire ou un plan d'urbanisme qui repose véritablement sur des objectifs de développement durable doit aussi refléter une dimension sociale qui tient compte de divers aspects sociaux comme l'équité territoriale, les inégalités sociales ou les processus d'embourgeoisement (*gentrification*). Aussi, nous nous réjouissons de voir apparaître la possibilité *d'assujettir la délivrance de tout permis de construction en vue de la construction d'un ensemble domiciliaire à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité portant sur l'inclusion, dans l'ensemble domiciliaire d'un nombre déterminé de logements abordables* dans les projets de construction de 20 unités domiciliaires ou plus. Ce type de mesures va tout à fait dans le sens d'assurer une plus grande mixité sociale dans les quartiers, en plus de permettre à un plus grand nombre de ménages de profiter de logements abordables et ce, surtout dans un contexte de forte spéculation.

En ce sens, nous souhaiterions que cette mesure se voie conférer un caractère obligatoire. Aussi, nous pensons qu'il faudrait parler de logement social et communautaire plutôt que de logement abordable.

## Conclusion

Tant de choses restent à dire sur cet avant-projet de loi. Nous poursuivrons notre réflexion lors du dépôt du projet de loi. Cependant, nous tenions à soulever dès à présent certains éléments afin de rendre cette démarche davantage compatible avec la vision que nous avons du développement durable. Celle-ci se fonde sur une véritable prise en compte des trois volets du développement durable : social, environnemental et économique. Elle doit également reposer sur des processus

[3] Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire(2011) *Bâtissons ensemble les municipalités de demain* p.12

de gouvernance transparents, à l'intérieur desquels les citoyennes et les citoyens ont véritablement voix au chapitre. En ce sens, plusieurs pistes demeurent à explorer. Comment intégrer des notions telles que l'équité territoriale ? Comment mieux faire participer les citoyennes et les citoyens en amont du processus de consultation pour éviter les réactions « pas dans ma cour », mais aussi pour qu'émergent des exercices de planification territoriale en phase avec les aspirations de développement des communautés ? Et, en terminant, une fois de plus, nous pouvons constater la nécessité de revoir en profondeur la loi sur les mines, car il est manifeste que tant que les pratiques d'exploitation minière ne seront pas soumises à l'exercice d'aménagement du territoire, les acteurs locaux et régionaux ne pourront mettre de l'avant une vision intégrée et autonome du développement territorial.