

Commentaires et suggestions de Projet Montréal
relatifs à l'avant-projet de loi

***Loi sur l'aménagement durable
du territoire et l'urbanisme***

Document adressé à M. Laurent Lessard, Ministre des Affaires municipales, des
Régions et de l'Occupation du territoire

26 avril 2011



Présentation de Projet Montréal

Fondé en 2004, Projet Montréal est le parti municipal qui propose à la population de Montréal une autre façon de vivre en ville, centrée sur la qualité de vie de la population qui y habite et garante d'une économie prospère et équitable, fondée sur le respect de toutes les communautés, de l'environnement et de la capacité de payer des citoyens.

Projet Montréal s'engage à concilier les aspects économiques, sociaux et environnementaux d'un développement municipal équitable et durable, répondant à nos besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Le 1er novembre 2009, au terme d'une campagne d'idées, Projet Montréal faisait élire 14 candidats, dont deux maires d'arrondissement, et récoltait plus de 25 % des votes à la mairie de Montréal.

Des avancées historiques

L'avant-projet de la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme constitue à maints égards un renouveau des pratiques d'aménagement et de développement urbain pour le Québec.

On trouve en effet dans cet avant-projet nombre de propositions susceptibles de propulser l'urbanisme québécois à l'avant-garde mondiale des meilleures pratiques, telles la planification intégrée de l'aménagement et du transport, les seuils minimaux de densité, les zones d'urbanisation optimale de l'espace, l'objectif déclaré de réduire la dépendance à l'automobile, l'assouplissement des contraintes réglementaires visant à favoriser la rénovation urbaine et la densification, la création de Fonds dédiés au développement du transport collectif et au développement urbain durable, ou encore le zonage d'inclusion.

Si plusieurs idées porteuses d'avenir en matière d'urbanisme se trouvent bel et bien réunies dans cet avant-projet, elles ne sont toutefois pas toujours soit suffisamment assumées, soit adéquatement définies. C'est pourquoi Projet Montréal proposera un nombre assez substantiel d'améliorations au texte de l'avant-projet de loi.

Pour faciliter la bonne compréhension et le suivi de nos recommandations, nous procéderons article par article.

Néanmoins, plusieurs améliorations proposées

Articles 16.1 et 20.3 Planification du transport : Le plan métropolitain de la CMM doit notamment porter sur « la planification du transport terrestre ». Or, l'article 16 de la Loi de l'AMT précise que celle-ci « a pour mission de soutenir, développer, coordonner et promouvoir le transport collectif... ». La mission confiée à la CMM est plus large que celle confiée à l'AMT, puisque la première doit planifier l'ensemble du transport terrestre, quand la seconde est limitée au transport collectif. Ce chevauchement partiel est néanmoins source de tensions entre l'AMT et la CMM depuis maintenant dix ans.

À cet égard, le gouvernement du Québec nous paraît avoir deux options. Soit il retire à l'AMT son mandat de planification en transport collectif et en fait une stricte agence de services. Soit il stipule clairement que la CMM a juridiction sur la planification du transport terrestre, sauf en ce qui concerne le transport collectif.

Par ailleurs, il est notoire que le véritable décideur en matière de planification du transport terrestre n'est ni la CMM ni l'AMT, mais bien le ministère des Transports. Dans ce contexte, quel est l'intérêt d'inscrire dans des lois les pouvoirs purement théoriques de ces deux organismes ?

Ces commentaires valent également pour les MRC, dont les schémas d'aménagement « décri(ven)t et planifie(nt) l'organisation du transport terrestre (article 20.3).

Article 16.3 Planification intégrée de l'aménagement et du transport : il s'agit clairement d'une avancée historique en matière d'aménagement urbain.

La Loi devrait toutefois mentionner clairement qu'elle vise « la planification intégrée de l'aménagement et du **transport collectif** ». À défaut de cette précision, les CM, MRC et municipalités peuvent interpréter cet article comme une invitation à planifier de façon intégrée l'aménagement et le développement du réseau routier, à la façon du quartier Dix-30, à Brossard.

Articles 16.4 et 16.6 Seuils minimaux de densité et urbanisation optimale de l'espace : il s'agit à nouveau d'avancées historiques en matière d'aménagement urbain au Québec.

Cela dit, le Cadre d'aménagement métropolitain 2001-2021, adopté à l'unanimité par le conseil des ministres en juin 2001, prévoyait des cibles de densité s'appliquant jusqu'à une distance de 750 mètres de l'accès à un mode lourd ou mi-lourd de transport collectif (Cadre d'aménagement, p. 78). D'une part, les municipalités de la région métropolitaine ont bien peu cherché à densifier les secteurs en cause et, ainsi, réaliser une

urbanisation optimale de l'espace. D'autre part, le gouvernement du Québec n'a mis en place aucun incitatif technique ou financier qui eut aidé les municipalités à procéder à la densification souhaitée. En troisième lieu et enfin, le gouvernement du Québec a ces dix dernières années multiplié les annonces de projets autoroutiers (A-25, A-30, A-19, A-20, à l'île Perrot et à Dorion, élargissement de l'A-10 à trois voies par direction, sans oublier la version MTQ du projet Turcot et son ambition de transformer la rue Notre-Dame Est en autoroute urbaine) allant dans une direction exactement contraire à celles prétendument recherchées.

Sur ces questions des seuils minimaux de densité et d'urbanisation optimale de l'espace, le gouvernement du Québec doit être conséquent en choisissant d'investir dans le développement des transports collectifs plutôt que multiplier les projets autoroutiers, en plus d'assumer les responsabilités techniques et financières qui lui incombent.

Articles 19.3

Diminuer le recours à l'automobile : la motorisation de masse fut le moteur du vaste mouvement de périurbanisation (développement des banlieues) qui a façonné l'Amérique urbaine depuis le tournant des années 1950. En enjoignant les MRC, dans le cadre de la préparation de leurs schémas d'aménagement, de « soutenir des modes d'urbanisation qui contribuent à diminuer le recours à l'automobile », le gouvernement du Québec fait montre à la fois de clairvoyance et d'audace.

Cela dit, les efforts des MRC seront vains si le ministère des Transports persiste à développer massivement le réseau autoroutier, particulièrement celui de la région montréalaise (voir le paragraphe précédent).

Article 31

Pouvoirs du ministre de modifier le plan métropolitain et les schémas d'aménagement.

L'article 27 de la version antérieure de la loi (Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) donnait ce pouvoir au ministre. Celui-ci était toutefois réticent à en faire usage. Plutôt que d'intégrer les modifications demandées, les MRC multipliaient les renvois au ministre. De guerre lasse, souvent à l'orée d'une élection générale, le ministre entérinait en bloc la version initiale des schémas de plusieurs MRC. C'est par exemple ce que l'on a vu en 2003, quand plusieurs MRC de la région montréalaise ont prématurément modifié leurs schémas dans le but manifeste d'échapper durant 10 années de plus à la nouvelle approche d'aménagement et de développement urbain annoncée dans le Cadre d'aménagement 2001-2021.

La nouvelle approche d'aménagement et de développement urbain promue par l'avant-projet de Loi va assurément déplaire à nombre de MRC (et de municipalités) de la région métropolitaine de Montréal, puisque leurs ambitions de croissance démographique et économique vont devoir être revues à la baisse. Plus que jamais, la région montréalaise aura besoin d'un ministre faisant montre d'un minimum d'autorité... et ne changeant pas soudainement d'avis à cause de la proximité d'une échéance électorale.

Ce commentaire à portée générale vaut également pour les pouvoirs dévolus à la Commission municipale relativement à la modification soit d'un schéma d'aménagement demandée par une communauté métropolitaine (article 61), soit d'un plan d'urbanisme demandée par une MRC (article 66).

Article 82

Zones franches d'approbation référendaire : rappelons que dans le but de faciliter la densification des terrains situés en périphérie de ses stations de métro, de ses gares de trains de banlieue et de ses futurs corridors tramway, la Ville de Montréal s'est faite des plus insistantes pour obtenir cette disposition. À la faveur des travaux et rencontres visant à préparer le présent avant-projet de loi, la Ville de Montréal a insisté pour montrer que, concernant Montréal, l'objectif recherché pourrait être atteint par le biais soit d'une disposition de la nouvelle Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, soit de l'ajout des « espaces périphériques aux grands équipements de transport collectif » à l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal.

Par cet article 82 de son avant-projet de loi, le ministre a choisi de faire du concept de zones franches d'approbation référendaire une disposition à portée générale dont pourront se prévaloir toutes les municipalités du Québec. Nous craignons les abus. D'autant que le libellé dudit article 82 est très peu contraignant : toute partie de son territoire qu'une municipalité juge devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification.

Au cours des prochaines années, le temps de voir si la tentation d'abuser de cette disposition sera trop forte pour certaines municipalités, le ministre et la Commission municipale devront se montrer extrêmement vigilants. Si effectivement une dérive est constatée, l'Assemblée nationale n'aura d'autre choix que de restreindre la portée de cet article.

Articles 87 et 207 Consultations publiques sur le plan d'urbanisme, tout particulièrement en ce qui concerne les zones franches

Il va de soi que la population doit être consultée lors de l'adoption d'un nouveau plan d'urbanisme, tout particulièrement si, comme ce sera le cas avec les zones franches, ladite adoption devient la seule occasion qu'elle aura jamais de se faire entendre. Dans ce cas plus que jamais, la consultation devra être conduite de manière exemplaire.

Avec l'Office de consultation publique de Montréal, l'OCPM, la Ville de Montréal a développé une très grande expertise de la consultation publique. Ayant constaté le sérieux des démarches de consultation, leur encadrement professionnel, équitable et respectueux, la pertinence des recommandations faites par l'OCPM au terme desdites consultations, ainsi que le caractère quasi contraignant de ces recommandations, sans oublier le rôle central d'information joué par les grands médias, la population montréalaise n'a pas d'inquiétude à avoir relativement aux zones franches d'approbation référendaire.

Nous ne voyons toutefois pas que les populations de la plupart des autres municipalités du Québec puissent avoir semblable degré de confiance. À cet égard, la place centrale de la consultation préalable à l'adoption d'une zone franche devrait être affirmée avec plus d'insistance que ce n'est le cas dans l'avant-projet de loi. Et comme dans le cas de la délimitation des zones franches, la vigilance du ministre et de la Commission municipale sera requise pour resserrer au besoin les exigences en matière de consultation, afin qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits démocratiques des populations des villes du Québec.

En conséquence, nous proposons qu'il soit indiqué dans la loi que tout projet majeur réalisé en zone franche fasse l'objet d'une consultation publique auprès des citoyens concernés.

Articles 109 à 117 Comités décisionnels d'urbanisme : les Comités consultatifs d'urbanisme, ou CCU, existent depuis l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. À ces CCU, l'avant-projet de loi propose d'ajouter des Comités décisionnels d'urbanisme, ou CDU. Nous ne voyons pas la pertinence de cet ajout.

Il est selon nous essentiel que les conseils municipaux ou d'arrondissement conservent la plénitude de leurs pouvoirs en matière d'urbanisme. L'usage veut que pratiquement toutes les propositions d'un CCU soient entérinées sans modification par le conseil. Les cas de mésentente entre le CCU et le conseil sont rares. Quand cela se produit, le vote des membres du conseil tranche la question, en faveur ou en défaveur de la recommandation du CCU.

Dans ce contexte, nous ne voyons pas les bénéfices qu'apporterait la création d'un CDU. D'autant qu'en vertu de l'article 113, le conseil pourra réviser à toute fin pratique toute décision prise par le CDU.

Nous invitons le ministre à ne pas créer de « zone grise » entre le CCU et le conseil par la création de cette sorte de « mini conseil » que serait le CDU. Depuis longtemps, les rôles des uns et des autres sont clairement définis : restons-en là.

Article 176

Stationnement et fonds réservé : le moyen le plus sûr de réduire la dépendance à l'automobile est de construire des logements à proximité d'un mode de transport collectif efficace et attrayant (TOD, pour Transit Oriented Développement), tout en réduisant la probabilité de motorisation des ménages par la réduction de l'offre de stationnement. Or, cet article 176 pénalise la réduction de l'offre de stationnement en ouvrant la porte à une compensation financière pour tout stationnement manquant.

La dispense de fournir un taux donné de places de stationnement devrait selon nous représenter une économie nette pour les promoteurs et, par extension, pour les acquéreurs de logements, favorisant dès lors l'accessibilité financière à la propriété.

Quant à cette idée que les municipalités se dotent d'un fonds réservé au « financement de tout équipement ou de toute infrastructure visant à favoriser le transport alternatif à l'automobile », elle est selon nous trop riche pour se retrouver comme simple disposition d'un article portant sur l'offre de stationnement.

Depuis 2005, la Ville de Montréal s'est dotée d'un Fonds de voirie et d'un Fonds de l'eau. Dans la foulée, Projet Montréal propose la création d'un Fonds de développement du transport collectif. Toutes les sommes recueillies par le biais de tarifs, de droits et de taxes ciblant les automobilistes seraient versées à ce fonds. À Montréal, un tel fonds serait déjà doté de revenus récurrents approchant 100 M\$ (20 M\$ en provenance de la taxe de stationnement au centre-ville, 40 M\$ représentant la part de Montréal du rehaussement récent de la taxe sur l'essence, 40 M\$ de revenus annuels prévus pour le nouveau droit d'immatriculation).

Nous invitons le ministre à envisager de réserver un article spécifique de la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme à la possibilité pour les villes (ou MRC, ou CM) de se doter d'un Fonds de développement du transport collectif (et/ou de développement urbain durable, pour les municipalités de plus petite taille).

Article 183

Logement abordable : cet article porte sur le « zonage d'inclusion », qui fait depuis six ans déjà l'objet d'une politique formelle à Montréal.

Au fil des ans, le zonage d'inclusion s'est imposé auprès des promoteurs autant que de la population comme une pratique réaliste et souhaitable. Tant et si bien que les critiques portent désormais non plus sur la pertinence de cette pratique, mais bien sur le fait qu'elle n'est pas assez contraignante. En effet, s'agissant d'une politique volontaire, les promoteurs qui construisent de plein droit n'en tiennent pas compte. Même quand la Ville dispose du levier que constitue un changement aux règlements d'urbanisme, elle choisit systématiquement d'en dispenser les promoteurs de logements de luxe (Ancien séminaire de philosophie des Sulpiciens, ancienne maison-mère des religieuses des Très Saints Noms de Jésus et de Marie, projet prestigieux un temps prévu sur le site de l'ancienne gare Viger, nombreux immeubles de grand luxe construits au centre-ville, etc.). Enfin, toujours à Montréal, le zonage d'inclusion ne s'applique présentement qu'aux projets de 200 logements et plus.

Nous sommes d'avis que le temps est venu de rendre le zonage d'inclusion obligatoire, d'en faire l'une des règles de fonctionnement du marché de la construction résidentielle au Québec. En conséquence, l'article 183 ne devrait pas se lire : « Le conseil peut, ...» mais bien : « Le conseil doit, ...»

À défaut de cette modification, la très forte majorité des municipalités de la région métropolitaine de Montréal n'adopteront pas de règlement relatif au zonage d'inclusion. Ainsi, ce sera encore et toujours Montréal, peut-être même elle seule, qui d'une part supportera le poids de la prise en charge des ménages moins fortunés, d'autre part imposera un surcoût aux promoteurs actifs sur son territoire, ce qui améliorera encore l'avantage concurrentiel dont bénéficient déjà les banlieues en matière d'accessibilité financière au logement.