

Comité conjoint de la Ville de Montréal et de l'Ordre des urbanistes du Québec sur la gouvernance en urbanisme

Document synthèse
à l'attention du comité exécutif

Juin 2009



Mise en valeur
du territoire
et du patrimoine

Montréal 

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	1
2. Rencontres du comité	5
2.1 Première rencontre.....	5
2.1.1 Demandes de la Ville de Montréal.....	5
Rappel du contexte initial.....	5
Rappel des demandes de la Ville.....	5
Amendements obtenus du MAMROT.....	6
2.1.2 Discussions du comité.....	7
2.2 Seconde rencontre.....	8
2.2.1 Révision de la LAU.....	9
Réglementation d'urbanisme.....	9
Consultations et référendums.....	10
2.2.2 Discussions du comité.....	11
Le contexte de révision.....	11
La portée de la révision.....	11
La place de Montréal dans le cadre de la révision.....	12
Les réflexions en cours au MAMROT.....	12
Les consultations, les référendums et les instruments de gestion et de planification du territoire.....	13
2.3 Troisième rencontre.....	14
2.3.1 Demandes de l'UMQ dans le cadre de la révision de la LAU.....	15
Processus de révision.....	15
Réglementation d'urbanisme.....	15
Consultations et référendums.....	16
2.3.2 Discussions du comité.....	16
L'approche de révision.....	16
La révision du processus d'approbation référendaire.....	17
La consultation publique.....	18
3. Recommandations du comité	19
3.1 Statut particulier de Montréal.....	19
3.2 Processus de révision de la LAU.....	19
3.3 Planification et réglementation d'urbanisme.....	21
3.4 Consultations et référendums.....	23
Annexe I : Liste des membres du comité	v

Annexe II : Paliers décisionnels municipaux.....	vi
Annexe III : Mécanismes de consultation publique en matière d’urbanisme.....	viii
Annexe IV : Article 89 de la Charte de la Ville de Montréal.....	ix
Annexe V : Article 6 de la Loi sur les compétences municipales.....	xiii
Annexe VI : Limites du centre-ville de l’agglomération.....	xiv
Annexe VII : Secteurs de planification détaillée.....	xvi

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CCU : Comité consultatif d'urbanisme

CMM : Communauté métropolitaine de Montréal

LAU : Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

MAMROT : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

OCPM : Office de consultation publique de Montréal

OUQ : Ordre des urbanistes du Québec

PPU : Programme particulier d'urbanisme

SMVTP : Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine

UMQ : Union des municipalités du Québec

UQAM : Université du Québec à Montréal

1. INTRODUCTION

L'urbanisme est le domaine de la planification, de la conception et de la gestion de l'occupation du sol à l'échelle d'un site, d'une ville, d'une agglomération ou d'un pays. Il a pour objectifs :

- la mise en valeur optimale des ressources du milieu ;
- l'exploitation rationnelle du potentiel économique des collectivités ;
- l'amélioration de la qualité du cadre de vie ;
- le bien-être de la population.

Au Québec, les principaux processus de gouvernance en urbanisme sont régis par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Entrée en vigueur en 1979, cette loi est fondée sur les principes suivants :

- l'urbanisme est avant tout une responsabilité politique et non seulement le fruit d'une démarche d'ordre technique ;
- l'urbanisme est une fonction partagée entre les divers paliers décisionnels ;
- l'urbanisme est une fonction qui fait appel à la concertation des choix et des actions des divers paliers de gouvernement ;
- en tant que responsabilité politique, l'urbanisme exige une participation active des citoyens à toutes les étapes du processus.

Les valeurs et les processus qui encadrent les prises de décisions relatives à la planification et à l'acceptabilité des projets urbains par une collectivité ont beaucoup évolué depuis l'adoption de la LAU. Les réformes municipales et la participation accrue des citoyens ont modifié autant les processus décisionnels que les approches de consultation et d'interaction avec les citoyens.

Malgré l'ajout d'un ensemble d'instruments de planification cohérents et la mise sur pied de processus visant à éclairer et soutenir les élus dans leurs prises de décisions, la

gouvernance montréalaise a suscité certains débats, notamment quant à l'élaboration des grands projets urbains et aux changements d'usage des bâtiments à vocation unique d'intérêt pan montréalais.

Dans la foulée de ces débats, la Ville de Montréal et l'Ordre des urbanistes du Québec (OUQ) ont convenu de constituer un comité conjoint sur la gouvernance en urbanisme, en partenariat avec la société civile. Le comité a pour mandat :

- d'analyser les règles de gouvernance en matière d'urbanisme et, plus particulièrement, en regard de l'élaboration des grands projets urbains ainsi que des changements d'usage aux bâtiments à vocation unique d'intérêt pan montréalais ;
- de faire des recommandations en vue :
 - o d'améliorer la transparence des règles de gouvernance en matière d'urbanisme ;
 - o d'améliorer la participation et la représentativité des citoyens en accord avec l'échelle des enjeux (locaux, inter arrondissements et pan montréalais) ;
- de proposer des modifications administratives, réglementaires ou législatives en cette matière, s'il y a lieu.

Le comité est composé de plusieurs acteurs clés œuvrant dans les domaines du développement urbain, économique et social à Montréal. Outre ceux de la Ville et de l'OUQ, il est formé de représentants des universités montréalaises qui dispensent un diplôme reconnu par le gouvernement du Québec comme donnant accès à l'OUQ, du Chantier sur la démocratie de la Ville de Montréal, du Mouvement Démocratie et Citoyenneté du Québec, de l'Institut de développement urbain du Québec, de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain et du Regroupement économique et social du Sud-Ouest. La liste détaillée des membres du comité est disponible à l'annexe I.

Le comité a tenu quatre rencontres entre novembre 2008 et avril 2009. Elles avaient pour objet :

- les demandes de la Ville pour recentrer la gestion de certains outils d'urbanisme au sein de l'appareil municipal et les modifications législatives obtenues auprès du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) ;
- la révision de la LAU ;
- les demandes de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) dans le cadre de la révision de la LAU ;
- les recommandations finales du comité.

Le présent document constitue le rapport du comité conjoint destiné au comité exécutif de la Ville de Montréal. Il est divisé en deux sections. La première vise à faire le survol des travaux du comité, en synthétisant chacune des trois premières rencontres qui ont été tenues. La seconde contient les recommandations qui ont été formulées par le comité lors de la quatrième rencontre.

Le rapport est accompagné d'annexes qui en facilitent la compréhension. L'attention du lecteur est particulièrement attirée sur les annexes II et III. Celles-ci rappellent, d'une part, la complexité de la dynamique qui existe entre les différents paliers décisionnels agissant au niveau de la prise de décision en urbanisme et, d'autre part, le contrat social qui lie actuellement les élus à leurs citoyens, eu égard au principe de participation publique dans le processus décisionnel, c'est-à-dire les notions de consultation et de participation publique décisionnelle.

Portée de la démarche du comité

Suite aux rencontres tenues par le comité conjoint sur la gouvernance montréalaise en matière d'urbanisme, ses membres ont établi un consensus quant à la nécessité que cette question fasse l'objet d'une révision en profondeur, afin de pallier les lacunes qui existent

au niveau des pouvoirs habilitants de Montréal et de doter celle-ci d'une gouvernance moderne et efficace, digne d'une métropole de son calibre.

En effet, dans la mesure où Montréal, la métropole du Québec, est soumise aux mêmes paramètres de gestion que l'ensemble des municipalités sur le territoire, indépendamment de leur taille et du fait qu'elles ne font pas face aux mêmes enjeux ni ne poursuivent les mêmes objectifs, seule une réforme de cette ampleur lui permettrait de formuler de véritables objectifs urbains d'ensemble qui feraient en sorte qu'elle puisse relever pleinement les défis d'une ville de son importance, en plus de galvaniser son avenir, de même que les forces vives de sa population.

Tout en soutenant et en appuyant fermement cet objectif, le comité reconnaît qu'il ne pourra être abordé que lors d'une étape ultérieure, compte tenu de la nature de la démarche de révision de la LAU amorcée par le gouvernement du Québec et de l'échéancier que celui-ci s'est fixé. Dans ce contexte, le comité considère essentiel, dans le cadre de son rapport, d'adopter une approche plus pragmatique visant à proposer une série de changements spécifiques afin d'améliorer les processus découlant du mode de gouvernance actuel.

Le comité formule ainsi, à la fin de ce rapport, les recommandations qu'il souhaite présenter au comité exécutif. Elles se rapportent tant aux volets administratif, réglementaire et législatif du processus de planification et visent à améliorer la transparence des règles de gouvernance en matière d'urbanisme et à renforcer la participation et la représentativité des citoyens durant les phases de conception et d'étude des projets, en accord avec l'échelle des enjeux.

2. RENCONTRES DU COMITÉ

2.1 Première rencontre

La première rencontre du comité avait pour but d'exposer les demandes faites par la Ville de Montréal auprès du MAMROT, en mars 2008, afin de recentrer la gestion de certains outils d'urbanisme au sein de l'appareil municipal. Ce fut également l'occasion de rappeler les amendements législatifs obtenus en juin 2008, à la suite de ces demandes.

2.1.1 Demandes de la Ville de Montréal

Rappel du contexte initial

Préalablement aux amendements législatifs consentis par le MAMROT, le conseil municipal et l'administration centrale de la Ville ne pouvaient jouer pleinement leur rôle dans la gestion du développement et de l'aménagement du territoire. En effet, seuls les conseils d'arrondissement avaient le pouvoir d'initier des modifications au Plan d'urbanisme, sauf si elles se rapportaient au document complémentaire, ce qui représentait une situation unique au Québec, voire au Canada. L'élaboration et l'adoption des programmes particuliers d'urbanisme (PPU) étaient aussi à l'initiative des arrondissements, même s'il s'agit d'un outil de planification du territoire étroitement lié à la mise en œuvre du Plan d'urbanisme.

De plus, les modalités d'accueil, de traitement et d'approbation des grands projets pouvaient être questionnées, car les modifications apportées au Plan d'urbanisme n'étaient assujetties qu'à des assemblées publiques de consultation locales, alors que leur portée est bien souvent de nature pan montréalaise.

Rappel des demandes de la Ville

Face à ce constat, l'OUQ et le Forum sur la démocratie ont fait part de leurs préoccupations concernant les règles de gouvernance en matière d'urbanisme. Ils ont entre autres exprimé le souhait que les grands projets dérogeant aux dispositions du Plan d'urbanisme ou de la réglementation d'urbanisme fassent systématiquement l'objet d'une

consultation publique menée sous l'égide de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

Le débat enclenché par l'expression de ces préoccupations a ensuite incité la Ville de Montréal à transmettre deux demandes d'amendements législatifs au MAMROT en matière urbanistique, au mois de mars 2008. Ces demandes visaient à :

- permettre à l'administration centrale d'assurer la gestion du Plan d'urbanisme en donnant au conseil municipal le pouvoir d'initier une modification au Plan d'urbanisme, incluant l'adoption d'un PPU ;
- préciser la portée de la procédure d'approbation référendaire pour les grands projets traités en vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal et localisés dans l'arrondissement historique (voir l'annexe IV).

Amendements obtenus du MAMROT

En juin 2008, le MAMROT a donné une suite favorable aux demandes formulées par la Ville. Les modifications législatives accordées sont les suivantes :

- le conseil municipal a désormais le pouvoir, concurrent à celui des arrondissements, d'initier des modifications au Plan d'urbanisme, dont l'adoption de PPU ;
- l'OCPM a désormais le mandat de tenir une consultation publique sur tout projet de règlement révisant le Plan d'urbanisme ou sur les modifications à celui-ci initiées par le conseil municipal ;
- la procédure d'approbation référendaire des projets situés dans l'arrondissement historique du Vieux-Montréal, se qualifiant en vertu de l'article 89 de la Charte, a été modifiée de manière à élargir le périmètre des zones susceptibles de se prononcer en cas de référendum. Désormais, la Charte prévoit que les demandes d'approbation référendaire peuvent provenir de l'ensemble de l'arrondissement dans lequel le projet est envisagé.

Dans la mesure où l'approche privilégiée par la Ville consistait à obtenir des pouvoirs additionnels pour le conseil municipal tout en maintenant ceux des arrondissements, deux cheminements sont actuellement possibles pour l'adoption d'un PPU ou d'une modification au Plan d'urbanisme (voir la figure 1).

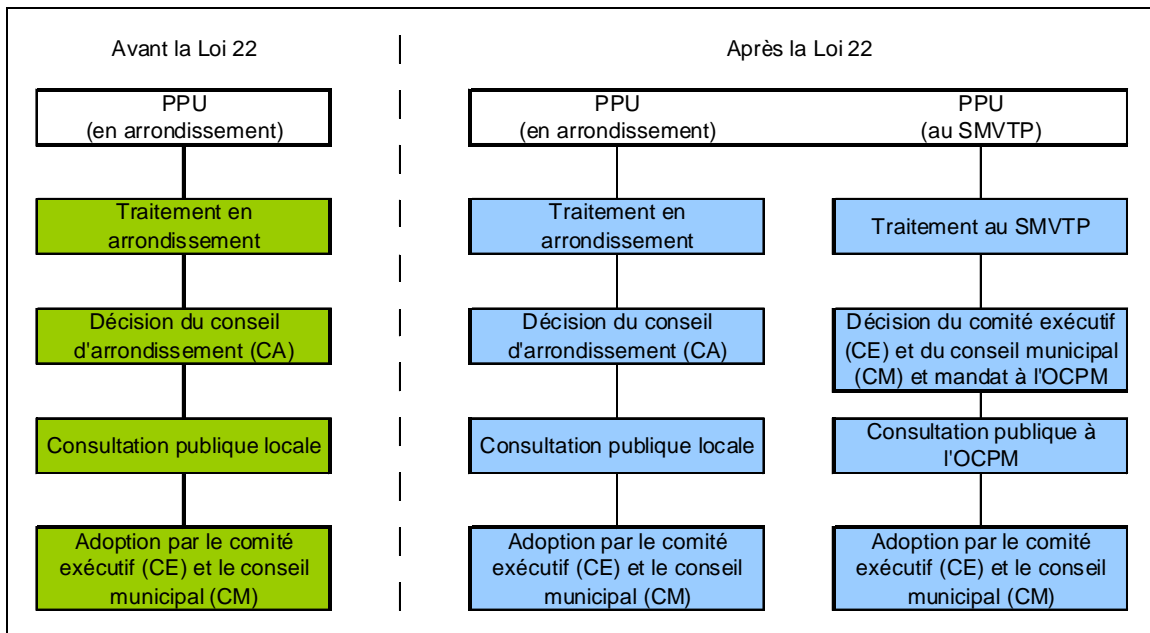


Figure 1
Cheminement possible d'un PPU. Division de l'urbanisme

2.1.2 Discussions du comité

Malgré les amendements législatifs adoptés par le MAMROT, il appert que les rôles et responsabilités des différents acteurs de planification demeurent confus. Le processus menant à l'approbation d'un projet de développement gagnerait à être clarifié et à être expliqué aux différents acteurs, promoteurs et citoyens, afin de donner de la crédibilité à la démarche.

Le comité reconnaît au surplus l'importance d'assurer la pérennité du processus de planification, pour éviter la gérance de projets au cas par cas. La démarche en vue d'apporter des modifications à la réglementation, le cas échéant, devrait être balisée de manière à de bien examiner la portée et les conséquences de ces éventuels changements.

Par ailleurs, des intervenants soulignent l'intérêt d'encadrer l'étape de la concertation sur les projets, qui s'inscrit en complémentarité avec la consultation publique officielle, par la mise en place d'une stratégie adéquate.

Notons que l'OCPM a récemment tenté une telle expérience dans le cadre du projet de développement et d'aménagement du site des ateliers du Canadien National de Pointe-Saint-Charles, dans l'arrondissement du Sud-Ouest. L'OCPM a reçu le mandat du comité exécutif de la Ville de réunir les représentants des principaux groupes de la société civile, du promoteur et de l'arrondissement et de les associer à une démarche participative. L'objectif de cette démarche était d'identifier les principes directeurs qui devaient sous-tendre à la revitalisation du site, afin que le projet qui s'y implantera soit bénéfique pour la population du quartier et viable pour le promoteur.

Certains membres soulignent que l'implication des promoteurs immobiliers privés dans la phase de concertation de leurs projets va en s'accroissant. Il peut toutefois s'avérer plus difficile pour les petits promoteurs de passer à travers l'ensemble du processus, en raison de sa lourdeur et des conséquences que cela implique sur la plan financier.

On reproche cependant aux gouvernements provincial et fédéral de ne pas s'impliquer suffisamment dans la phase de concertation des grands projets publics, contrairement aux promoteurs immobiliers privés, tout en indiquant que des solutions doivent être trouvées en ce sens.

Enfin, on mentionne que les études d'impact commandées aux promoteurs de projets de développement devraient être mieux encadrées, pour en assurer la compréhension par la population et en garantir la validité.

2.2 Seconde rencontre

L'objectif poursuivi lors de la seconde rencontre du comité était de tracer un portrait des réflexions en cours au MAMROT, dans le contexte de la révision de la LAU, selon les informations disponibles au moment de la rencontre.

2.2.1 Révision de la LAU

Réglementation d'urbanisme

En matière de réglementation d'urbanisme, le MAMROT vise un élargissement des pouvoirs habilitants accordés aux municipalités. Il entend effectivement rédiger les articles de la LAU de manière à ce que l'occupation et l'aménagement du territoire puissent être régis de façon générale et non spécifique. Autrement dit, le MAMROT considère éliminer l'énumération des habilitations spécifiques telles que les zones, les secteurs de zones, les arbres et l'architecture, en reconnaissant le rôle et la capacité des administrations locales à gérer leur territoire.

Le MAMROT entend également permettre la création de comités d'urbanisme décisionnels inspirés de pratiques qui existent ailleurs au Canada et aux États-Unis. Ces comités pourraient entre autres autoriser, sous délégation du conseil municipal ou des conseils d'arrondissement, les usages conditionnels, les dérogations mineures, les plans d'implantation et d'intégration architecturale, les démolitions et les bonus de densité. Selon le MAMROT, l'implantation de tels comités viserait à concentrer l'agenda des conseils sur les projets majeurs ou problématiques et de raccourcir les délais d'émission des permis.

Les décisions d'un comité d'urbanisme décisionnel seraient prises après consultation du comité consultatif d'urbanisme (CCU) et pourraient être révisées par le conseil à la demande de toute personne intéressée. À Montréal, ces comités pourraient uniquement être créés dans les arrondissements composés d'au moins sept élus. Seuls quatre arrondissements comptent présentement un tel nombre d'élus, soit : LaSalle, le Plateau-Mont-Royal, Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et Verdun.

Enfin, le MAMROT vise l'introduction de principes de zonage incitatif dans la LAU. Il deviendrait ainsi possible de régir les bonus de densité, conditionnellement à la réalisation d'aménagements ou d'équipements d'intérêt général, d'octroyer des dérogations mineures pour les densités et d'inscrire des conditions d'acceptabilité d'une dérogation mineure, telles que le préjudice au requérant, l'effet mineur sur les voisins,

etc. Notons qu'à Montréal, les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble et les projets adoptés en vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville permettent déjà d'appliquer de tels principes de zonage incitatif.

Consultations et référendums

Au niveau des consultations et des référendums, le MAMROT préconise une réduction des objets susceptibles d'une approbation référendaire à ceux pouvant avoir des impacts majeurs sur leur milieu d'insertion, c'est-à-dire les usages, les densités ou les hauteurs. Pour les objets dont les impacts ne sont pas majeurs (alignement, marge latérale, implantation, etc.), les villes fixeraient dans un règlement cadre les paramètres de consultation ou d'information qui s'appliqueraient sur leur territoire.

La liste des dispositions sujettes à l'approbation référendaire serait donc considérablement raccourcie, mais cette modification devrait avoir pour effet de focaliser le recours au processus référendaire autour des objets et enjeux susceptibles d'entraîner des problèmes et, incidemment, de diminuer les irritants et les coûts qui y sont liés.

Seule pourrait être soustraite de l'approbation référendaire une disposition qui aurait pour but de permettre la réalisation d'une habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide ou de protection, d'un équipement collectif ou d'un projet immobilier dont le conseil jugerait, dans ces deux derniers cas et prenant en considération l'importance du projet ou de sa spécificité, que sa réalisation contribuerait significativement à l'atteinte des objectifs du Plan d'urbanisme par ses impacts économiques, sociaux ou environnementaux.

De plus, l'étape préliminaire de demande de participation à un référendum serait éliminée. Son abolition entraînerait l'abandon de tout processus visant à déterminer les zones qui participeraient au processus référendaire à titre de secteur concerné. Ce dernier serait donc automatiquement composé de la zone visée par la modification réglementaire ainsi par que toutes les zones qui lui seraient contigües.

Eu égard à la question des consultations et des référendums, deux hypothèses de discussion ont été soumises au comité, à savoir :

- retourner à la situation antérieure aux fusions municipales en supprimant le référendum, mais en rendant la consultation publique obligatoire, tout en s'assurant qu'une municipalité se dote d'une politique de consultation publique respectant des critères de performance et que la décision des élus soit finale ;
- maintenir le référendum, mais bonifier la LAU, en limitant les objets susceptibles d'être soumis à des référendums, en redéfinissant les zones d'où peuvent provenir les demandes de référendums et en raccourcissant les procédures.

2.2.2 Discussions du comité

Le contexte de la révision

Comme il avait été mentionné lors de la première rencontre, le processus de planification menant à l'approbation des projets de développement est perçu comme étant trop complexe et trop rigide. Selon les membres du comité, il y aurait lieu de simplifier ce processus tout en améliorant l'information et la participation du public.

La proposition d'élargir les pouvoirs habilitants des municipalités en matière de réglementation d'urbanisme est quant à elle très bien accueillie, dans la mesure où cela éviterait d'avoir systématiquement à négocier avec les promoteurs dans le cadre de procédures d'exception.

La portée de la révision

Certains membres du comité souhaitent que la révision de la LAU s'opère dans un cadre beaucoup plus large qu'une simple révision administrative, article par article, comme c'est le cas actuellement. Selon eux, le MAMROT devrait procéder à une révision en profondeur de la LAU, afin de doter le Québec d'une véritable vision de développement, plutôt que d'encadrer celui-ci par des normes. Ce projet de territoire donnerait une certaine valeur aux outils de planification, tout en permettant que cesse l'aménagement à la pièce.

À ce titre, l'Ontario et la Grande-Bretagne sont cités comme des exemples d'administrations qui se sont dotées de politiques territoriales respectées desquelles le Québec pourrait s'inspirer.

La place de Montréal dans le cadre de la révision

La possibilité d'inclure un chapitre dédié à Montréal dans la LAU est évoquée par des membres du comité, en raison de sa spécificité en tant que métropole du Québec. On reconnaît néanmoins que le gouvernement provincial pourrait hésiter à lui conférer un statut particulier dans la loi, malgré qu'il soit sensible à son caractère unique, en raison du cadre d'application général de celle-ci.

Ce statut pourrait être attribué à l'agglomération de Montréal qui, actuellement, n'a aucune compétence en matière de planification du territoire. Il se pourrait toutefois que ce besoin soit réduit ou rendu moins nécessaire par l'introduction de pouvoirs réglementaires davantage généreux dans la LAU révisée.

Les réflexions en cours au MAMROT

Le comité souhaite que les modifications envisagées à la LAU ne le soient pas dans le seul but de raccourcir les délais d'émission des permis de construction. En effet, il a été possible de constater à de nombreuses reprises que le temps voué à la concertation et à la consultation du public et d'experts contribue à bonifier les projets d'aménagement.

En ce sens, les changements suggérés à la LAU ne devraient pas servir qu'à faciliter le développement économique à tout prix, notamment au détriment du territoire agricole.

Le comité exprime de fortes réserves quant à la création de comités d'urbanisme décisionnels. Il craint que les élus membres de ces comités soient soumis à de fortes pressions externes, advenant leur établissement.

Les consultations, les référendums et les instruments de gestion et de planification du territoire

Pour certains membres du comité, les trop nombreux recours à l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal, en vue de déroger au Plan d'urbanisme et à la réglementation d'urbanisme, peuvent entraîner une perte de confiance de la population dans les processus de planification et de décision relatif aux projets de développement.

Ces recours fréquents à l'article 89 peuvent être perçus comme un symptôme de l'inadéquation des outils intermédiaires de planification du territoire en place.

Il y aurait lieu, par ailleurs, de réévaluer le renvoi systématique à la consultation publique de toute modification à un projet de développement traité en vertu de l'article 89, tout en maintenant la transparence du processus existant.

Le comité avance l'idée de recourir davantage aux PPU, pour préciser le devenir des secteurs à transformer. Ils peuvent effectivement constituer une réflexion en amont, un cadre auquel il est possible de se référer lors de l'évaluation d'un projet.

On réaffirme également que la phase de concertation, qui se tient en amont des consultations publiques officielles menées par l'OCPM, mérite d'être clarifiée. On ajoute qu'il est nécessaire de mieux concilier ces deux étapes et de faire en sorte que la population ressente qu'elle a un réel pouvoir d'influencer le processus de planification des projets de développement.

Dans la même veine, il est mentionné que les projets sont parfois présentés au CCU et au comité ad hoc d'architecture et d'urbanisme alors qu'ils sont à un stade trop avancé. Ces instances ne peuvent donc pas jouer leur rôle de façon constructive.

En ce qui a trait aux référendums, des membres du comité font valoir que le Québec est la seule province canadienne où il est encore possible pour la population d'avoir recours à un tel mécanisme. Pourtant, la procédure d'approbation référendaire est considérée

comme étant contre performante, puisqu'elle ne permet pas de consulter adéquatement la population. On dit de celle-ci qu'elle permet de consulter *des* citoyens et non pas *les* citoyens. Elle laisse ainsi bien souvent à quelques citoyens seulement la possibilité de décider de l'avenir d'un projet qui peut comporter des enjeux d'envergure métropolitaine et concerner une population beaucoup plus vaste.

Il demeure cependant risqué que la population s'accroche au processus d'approbation référendaire et en exige le maintien malgré son inefficacité, car elle y voit l'unique manière de s'opposer à des changements aux plans et à la réglementation d'urbanisme qui ont été adoptés.

On rappelle d'autre part qu'une réflexion est présentement en cours à la Ville de Montréal afin d'éliminer un irritant de l'actuelle procédure référendaire, laquelle fait en sorte qu'un projet situé à la limite de deux arrondissements n'est ouvert à la procédure référendaire que dans l'arrondissement où il est planifié.

La possibilité d'ajouter, dans la LAU, des exigences par rapport à divers aspects tels que l'intégration de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels est évoquée. Toutefois, l'opérationnalisation de telles mesures s'avérerait trop compliquée pour qu'elles fassent l'objet de recommandations à cette étape.

On considère pour terminer qu'il est nécessaire de tenir compte des pressions dont les élus font l'objet dans le cadre des procédures d'évaluation de projets et que la question de l'éthique est un enjeu qui doit faire l'objet d'un débat.

2.3 Troisième rencontre

Lors de la troisième rencontre du comité, l'Union des municipalités du Québec (UMQ)¹ a été invitée à exposer ses demandes dans le cadre de la révision de la LAU. Or, à défaut

¹ L'UMQ représente les municipalités de toutes tailles, dans toutes les régions du Québec. Elle contribue à l'amélioration continue de la gestion municipale par des représentations auprès du gouvernement provincial, en plus d'offrir une gamme variée de services à ses membres.

de pouvoir se présenter, elle les a transmises par écrit. Parmi ces demandes, plusieurs concordent avec les travaux du comité et sont explicitées ci-après.

2.3.1 Demandes de l'UMQ dans le cadre de la révision de la LAU

Processus de révision

Dans le cadre du processus de révision de la LAU, l'UMQ demande que soit reconnu le caractère politique de la prise de décision des administrations locales en matière d'aménagement et d'urbanisme. Elle demande au même titre que soit reconnu le rôle de coordination du gouvernement provincial.

Réglementation d'urbanisme

Eu égard à la réglementation d'urbanisme, l'UMQ suggère de réexaminer les modalités législatives qui appuient les principes de base de la LAU², afin de permettre un véritable partage des responsabilités entre le gouvernement provincial et les municipalités. Ce partage se ferait dans une volonté de décentralisation géographique, plutôt que d'accroissement des contrôles et des directives du gouvernement. Il ne remettrait pas en cause les principes de base de LAU ou la hiérarchie des rapports qui existent entre les intervenants.

L'UMQ souhaite aussi que les nouvelles dispositions de la LAU soient rédigées dans le sens des pouvoirs généraux octroyés aux municipalités par l'article 6 de la Loi sur les compétences municipales (voir l'annexe V). De même, elle souhaite que les amendements ultérieurs à la loi ne soient pas rédigés de façon trop pointue.

L'UMQ appuie également la proposition d'instituer des comités d'urbanisme décisionnels sur d'autres objets que la démolition des immeubles, afin de répondre aux besoins de plusieurs conseils municipaux qui désirent être délestés de cette tâche accaparante. L'organisme soutient toutefois que les comités devraient être composés exclusivement de membres du conseil et non d'au moins trois membres de celui-ci comme le prévoit le MAMROT. De plus, il juge essentiel que le rôle décisionnel des élus

² Les principes de base de la LAU sont énumérés à la page 1.

soit préservé, malgré l'approche permettant à toute personne d'interjeter appel d'une décision du comité.

Finalement, l'UMQ demande que soient incorporés à la LAU des documents de référence commentés avec des principes et des définitions, qui pourraient faire partie intégrante de la réglementation, de manière à faciliter le travail des conseillers municipaux, des fonctionnaires et des tribunaux, notamment sur la question des droits acquis.

Consultations et référendums

Pour ce qui est des consultations et des référendums, l'UMQ réclame la mise en place de dispositions qui permettraient d'éviter qu'un petit groupe de citoyens puisse rejeter un projet important et essentiel pour l'ensemble d'une communauté. Elle réclame en outre l'instauration de dispositions qui protégeraient le principe démocratique qui sous-tend la LAU et qui concerne à la fois la capacité des élus de décider du devenir du territoire et des citoyens de se prononcer à l'intérieur d'un processus simple et transparent.

2.3.2 Discussions du comité

L'approche de révision

Des membres du comité estiment que les décisions administratives qui se prennent actuellement vont pénaliser Montréal pour plusieurs décennies à venir, en raison de l'absence de planification à l'échelle de l'agglomération.

Dans un contexte où le développement se trouve à être facilité dans les municipalités de banlieue, qui ont souvent les mains libres à comparer à Montréal qui doit composer avec une forte mobilisation citoyenne, il est donc permis de croire que des projets tels que le parachèvement de l'autoroute 30 ou la construction du pont de l'autoroute 25 entraîneront un dézonage et une mise en marché des terres agricoles environnantes qui, en définitive, ne feront qu'exacerber la problématique de l'étalement urbain.

On soulève par le fait même la nécessité de statuer sur la question des grands équipements de portée régionale, dans la mesure où leur implantation est actuellement

soumise à une concurrence féroce entre les municipalités, au lieu d'être le résultat d'une démarche de planification concertée.

Afin de remédier à cette situation, certains intervenants proposent que le gouvernement du Québec introduise un niveau de planification et de réglementation intermédiaire qui excède le territoire de référence de la municipalité, pour se donner une capacité d'agir au niveau régional.

Pour y arriver, la possibilité d'incorporer des documents de référence à la LAU est évoquée, mais on craint que cela ne laisse place à des ambiguïtés qui mèneront à d'éventuelles contestations judiciaires. Une autre option envisageable serait d'élargir les contenus obligatoires déjà prévus aux schémas d'aménagement et de développement afin d'inclure les grands équipements de portée régionale, ce qui n'entraînerait pas de modification législative.

La révision du processus d'approbation référendaire

Au niveau de la procédure d'approbation référendaire, on rappelle que celle-ci existe seulement au Québec, qu'elle ne permet pas de consulter adéquatement la population et qu'elle incite à la méfiance et à la cachette plutôt qu'à la transparence.

Différentes options sont évaluées à cet égard :

- demander un amendement à la Charte de la Ville de Montréal pour éliminer la possibilité de tenir des référendums sur un territoire qui correspondrait grosso modo aux limites de l'arrondissement de Ville-Marie, de même que pour les grands projets structurants situés à l'extérieur de celui-ci ;
- identifier des secteurs désignés, en plus des secteurs de planification détaillée prévus au Plan d'urbanisme, où les règles pourraient être différentes ;
- abolir les référendums à la grandeur du territoire.

On souligne qu'advenant un maintien des référendums, il faudrait en clarifier le processus de façon à éviter que ne se reproduisent des cas comme le 1420, boulevard Mont-Royal (bâtiment des Sœurs des Saint-Noms-de-Jésus-et-de-Marie). En effet, la population est appelée à se prononcer sur des éléments mineurs du projet, plutôt que sur des objets pouvant avoir un impact majeur comme le changement de vocation du bâtiment.

La consultation publique

La consultation publique devrait être rendue obligatoire selon plusieurs membres du comité, mais diverses lacunes dans le processus nécessiteraient d'être corrigées car la question de la confiance de la population est fondamentale.

Parmi ces carences, on signale que la fragmentation du territoire fait que les projets métropolitains sont traités à l'échelle locale et que les points de vue avancés en consultation portent trop souvent sur des enjeux impertinents au débat. On prétend aussi que le processus est trop rigide, alors qu'il ne permet pas une interaction assez rapide au fur et à mesure qu'un projet évolue.

On indique néanmoins qu'il ne faudrait pas affaiblir le processus par souci de vitesse. Un promoteur sérieux sait que le processus d'approbation prend du temps et il doit s'en accommoder.

Considérant cela, il est suggéré que la consultation publique soit menée en deux phases :

- concertation sur un préconcept, afin d'éclaircir les enjeux d'un projet ;
- consultation sur un concept défini, afin d'évaluer un projet comme tel.

Enfin, il y aurait lieu de réfléchir à la portée de l'article 89 de la Charte de la Ville, de façon à éviter que des modifications mineures qui sont apportées à un projet, suivant une consultation publique à l'OCPM, ne nécessitent un retour devant celui-ci.

3. RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Suite aux travaux qui ont été menés relativement à la question de la gouvernance montréalaise en matière d'urbanisme, le comité souhaite présenter ses recommandations au comité exécutif et ce, tant sur le plan administratif, réglementaire et législatif. Ces recommandations ont pour but d'améliorer la transparence des règles de gouvernance en urbanisme, de même que la participation et la représentativité des citoyens au processus de planification.

3.1 Statut particulier de Montréal

Le comité comprend que l'approche de révision de la LAU privilégie des énoncés généraux qui laisseront place à des pouvoirs réglementaires plus larges qu'actuellement.

Malgré que cette proposition soit bien accueillie, il estime que les enjeux que connaît la métropole, comme d'autres agglomérations au Québec, commandent une reconnaissance et des pouvoirs particuliers.

Le comité considère que cette reconnaissance pourrait prendre la forme d'un chapitre dédié aux agglomérations dans la LAU, pour que celles-ci soient habilitées à planifier le territoire à l'échelle régionale.

3.2 Processus de révision de la LAU

L'approche de révision de la LAU, article par article, répond à un profond besoin de simplifier cet outil, qu'une trentaine d'années d'application et de modifications successives ont contribué à alourdir. En outre, l'émergence de nouvelles pratiques et de nouvelles préoccupations commandent sa modernisation.

Le comité est sensible à ces préoccupations, mais souhaite rappeler l'importance de doter le Québec d'une véritable politique territoriale qui renforcera la valeur des outils de planification, particulièrement aux yeux des citoyens.

Le comité recommande donc que la Ville de Montréal et ses partenaires fassent valoir auprès des autorités gouvernementales l'importance de définir, pour le Québec, une vision et un projet de territoire sur la base desquels l'État québécois pourra élaborer et adopter une politique territoriale.

Par ailleurs, le comité recommande à la Ville de s'assurer, de concert avec ses autres partenaires municipaux, qu'un outil de planification pour la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) soit élaboré et appliqué dans les plus brefs délais et que cet outil ait un effet réel sur les outils réglementaires municipaux. Le comité insiste sur l'importance que le contenu de cet outil de portée supra locale encadre les grands équipements et infrastructures à caractère métropolitain qui intéressent les citoyens de plus d'une municipalité, tels :

- les lieux de gestion des matières résiduelles ;*
- les infrastructures de production et de transport d'énergie ;*
- les sites portuaires et aéroportuaires et les cours de triage ferroviaire ;*
- les réseaux autoroutier et ferroviaire ;*
- les réseaux de transport collectif ;*
- les mégacentres commerciaux de portée métropolitaine (45 000 m² de superficie de plancher locative brute et plus).*

Lors de l'élaboration du contenu de cet outil métropolitain, le comité invite la Ville à être vigilante quant à la gestion de l'urbanisation et à la protection du territoire et des activités agricoles.

Le comité recommande également que toute décision prise par le gouvernement du Québec, concernant l'implantation d'un grand équipement ou d'une grande infrastructure, soit conforme aux schémas d'aménagement et de développement et, sinon, qu'il y ait consultation préalable des municipalités concernées.

3.3 Planification et réglementation d'urbanisme

Le comité affirme l'importance d'établir des règles qui soient claires et connues à l'avance, afin de garantir la crédibilité des processus de planification et d'adoption des projets de développement auprès de la population. Pour la même raison, la pérennité de ces règles doit être assurée.

Cela étant dit, le comité reconnaît que ces règles peuvent évoluer dans le cadre d'un processus, lui aussi transparent et connu à l'avance, qui permet au public de faire valoir ses préoccupations.

Le comité recommande à la Ville de s'assurer que les règles qui encadrent le développement urbain soient claires et largement diffusées, afin d'en garantir la transparence et de faciliter l'adhésion des acteurs du développement. Le comité souhaite aussi que la Ville s'assure de la pérennité des principes qui sous-tendent ces règles, tout en reconnaissant la pertinence qu'elles soient révisées périodiquement.

De plus, le comité recommande de généraliser la pratique d'élaboration des PPU pour les secteurs à transformer, dans la mesure où ils permettent d'établir une réflexion en amont pouvant servir de référence lors de l'évaluation d'un projet.

Le comité questionne la pertinence d'instaurer des comités d'urbanisme décisionnels visant à réduire les délais liés à l'émission des permis de construction et à alléger la charge des conseils municipaux ou d'arrondissement. Il craint effectivement que de tels comités ouvrent la voie aux pressions externes sur les élus membres et que leur mise en place soit inéquitable dans le cas de Montréal, car ils ne s'appliqueraient seulement qu'aux arrondissements composés d'au moins sept élus.

Eu égard aux nombreuses préoccupations soulevées par les membres du comité, celui-ci n'est pas arrivé à un consensus sur la question des comités d'urbanisme décisionnels. En effet, certains membres sont défavorables à la création de tels comités pour les raisons précitées. Ainsi, advenant que la possibilité de créer un comité d'urbanisme décisionnel

soit enchâssée dans la LAU, ils suggèrent à l'administration municipale de ne pas exercer ce pouvoir habilitant. D'autres y sont plutôt favorables, mais suggèrent certains correctifs tels que l'ajustement du nombre de membres afin d'éliminer l'iniquité inter-arrondissements.

Le comité recommande de mieux baliser les relations entre les promoteurs et les élus. Il rappelle que les premiers sont soumis à la loi sur le lobbying et que celle-ci doit être appliquée. Il recommande aussi l'application d'un code d'éthique pour les élus. Ce code représenterait un engagement clair en vue de l'atteinte des plus hauts standards d'intégrité, de transparence, d'impartialité et de respect, tout en permettant de renforcer le lien de confiance du public envers les élus.

Le comité souscrit à l'élargissement des pouvoirs habilitants des municipalités en matière de réglementation d'urbanisme, dans la mesure où cette approche permettra de limiter le recours aux procédures d'exception. Toutefois, le comité s'inquiète de la possibilité que cet élargissement s'applique aussi au zonage agricole. Il recommande au MAMROT de s'assurer que les pouvoirs liés à la protection du territoire agricole soient maintenus au niveau gouvernemental.

La révision des pouvoirs réglementaires peut également entraîner une réduction des délais d'émission des permis de construction, mais elle ne doit pas en être le seul objectif. Il convient ici de souligner que le temps voué à la concertation et à la consultation d'experts contribue souvent à la bonification des projets d'aménagement et à leur acceptabilité sociale.

Enfin, le comité reconnaît qu'une procédure d'évaluation comme celle prévue par l'article 89 de la Charte de la Ville offre l'opportunité d'évaluer et d'approuver des projets au caractère particulier, en fonction de leurs caractéristiques propres et de celles du milieu d'insertion. Au-delà des projets actuellement visés par cet article, qui sont généralement des projets majeurs, on souligne qu'il peut y avoir un intérêt à appliquer cette procédure à une gamme plus élargie, mais toujours définie, de projets.

Le comité n'est toutefois pas parvenu à un consensus sur l'opportunité d'élargir les possibilités de recourir à la procédure établie en vertu de l'article 89 de la Charte. Certains membres s'y sont montrés défavorables, craignant un usage non balisé de l'article, tandis que d'autres ont appuyé l'idée à condition que la Ville maintienne des balises claires pour l'identification des projets visés et une procédure transparente et obligatoire de consultation publique pour ces projets. De plus, si la Ville devait procéder en ce sens, on suggère que le comité exécutif mette en place un cadre formel de suivi des rapports de consultation publique déposés par l'OCPM.

3.4 Consultations et référendums

Le comité reconnaît l'importance du rôle que joue la consultation publique, dont celle prévue par la LAU dans le processus décisionnel en urbanisme. Il considère que l'engagement et la participation active des citoyens est nécessaire pour définir une vision concertée du développement et que la démarche de consultation actuellement en place est utile et efficace en ce sens.

Cette démarche, soumise à un processus crédible, transparent et rigoureux, permet effectivement d'obtenir et de prendre en considération les points de vue des gens et de leur fournir l'occasion d'influer sur les décisions des élus municipaux. Elle permet aussi d'aider les élus à prendre des décisions plus éclairées et plus globales et d'éviter des problèmes ultérieurs. Par conséquent, le comité croit qu'elle ne retarde pas inutilement la prise de décision, mais l'éclaire, la facilite, l'oriente.

La procédure d'approbation référendaire, toutefois, n'est pas perçue comme un mécanisme de participation publique constructif, dans la mesure où la complexité de la procédure en place, le nombre grandissant d'exceptions à celles-ci et les lacunes dans la détermination des zones, aux fins d'identification des personnes habiles à voter, rendent souvent illusoire le droit des citoyens. Le comité déplore que, dans le cadre des procédures en place, la place du citoyen se limite souvent au seul droit de s'opposer.

Le comité estime ainsi que le recours à cette procédure incarne trop souvent un moyen de désapprobation utilisé par un groupe restreint de citoyens pour empêcher la réalisation d'un projet et que ce droit de s'objecter à une modification réglementaire est, en pratique, infiniment moins intéressant qu'une procédure de consultation préalable, plus efficace et plus sensible aux préoccupations des citoyens.

Face à ce constat, le comité convient que le processus d'approbation référendaire, s'il devait être maintenu, doit être révisé de façon à éviter qu'un nombre limité de citoyens ne puisse décider de l'avenir d'un projet structurant pour l'ensemble d'une communauté.

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'agglomération³ et les grands projets structurants situés à l'extérieur de celui-ci ;*
- *les secteurs de planification détaillée de portée pan-montréalaise identifiés au Plan d'urbanisme⁴.*

La révision de ces modalités doit également offrir l'occasion de revoir le concept des zones d'approbation (zones contiguës) qui sont fréquemment remises en cause. Celles-ci pourraient, par exemple, être remplacées par un périmètre prédéterminé.

Le comité réitère l'importance de faire primer le débat public et souhaite que les phases de concertation et de consultation amènent ce débat. Encore une fois, une plus grande place accordée au citoyen dans le cadre d'un processus crédible et constructif permettra de donner davantage de crédibilité aux processus soutenant la prise de décision en

³ Le centre-ville de l'agglomération correspond au secteur dont les limites sont fixées à l'annexe I (a. 37) du projet de loi n° 22 (2008, chapitre 19), Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal. Ces limites sont reproduites et illustrées à l'annexe VI.

⁴ Au nombre de 26, les secteurs de planification détaillée de portée pan-montréalaise identifiés au Plan d'urbanisme constituent pour la plupart des portions du territoire à transformer ou à construire qui présentent une problématique urbanistique complexe et dont les enjeux touchent l'ensemble de la ville ou concernent directement plus d'un arrondissement. La liste de ceux-ci, de même que leur localisation, est disponible à l'annexe VII.

urbanisme. Ce faisant, le besoin de se rabattre sur la procédure référendaire comme moyen ultime de se faire entendre pourrait s'en trouver réduit.

Le comité recommande de recourir plus largement à un exercice de concertation en amont de la consultation publique, tant pour les projets privés que pour les projets publics. Cette phase devrait être précisée, balisée et arrimée avec l'étape de consultation publique. Dans cette optique, le comité suggère d'élargir le rôle de l'OCPM afin que l'ensemble du processus de concertation et de consultation lui incombe.

Tout en étant conscient de la nécessité de soutenir ce débat public, le comité reconnaît l'existence d'une certaine lourdeur dans le processus en place qui peut avoir pour effet de le rendre inutilement complexe dans certains cas.

Le comité recommande ainsi d'amender l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal, de façon à revoir les modalités entourant le renvoi en consultation publique d'un projet de développement qui a subi des modifications mineures⁵ par rapport à la version initialement soumise en consultation publique. Le comité n'a toutefois pas établi de consensus sur la forme que pourrait prendre cet amendement, alors que certains membres suggèrent d'éviter un tel renvoi, purement et simplement, et que d'autres suggèrent l'établissement d'un processus de consultation allégé.

En définitive, puisque les projets de règlement visés à l'article 89 doivent faire l'objet d'une consultation publique large et transparente par l'OCPM, le comité remet en question l'actuelle obligation de soumettre à l'approbation référendaire un règlement permettant la réalisation d'un projet visé au paragraphe 5° de celui-ci, soit un projet relatif à un bien culturel reconnu ou classé ou à un monument historique cité conformément à la Loi sur les biens culturels ou dont le site envisagé est situé dans un arrondissement historique ou naturel ou dans un site du patrimoine au sens de cette loi.

⁵ Les membres du comité considèrent qu'il appartiendra à la Ville de définir la portée et les limites de ce qui constituerait une modification mineure et ce, avant que toute modification législative ne soit adoptée.

Rappelons que dans tous les autres cas visés par l'article 89, les projets sont exclus de la procédure référendaire.

Le comité recommande donc d'éliminer la possibilité d'approbation référendaire prévue dans le cas d'un règlement permettant la réalisation d'un projet visé au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 89.

ANNEXE I LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ

- M. André Lavallée**, président du comité conjoint, vice-président du comité exécutif responsable de l'aménagement urbain et du transport
- M. Gérard Beaudet**, directeur, Institut d'urbanisme, Université de Montréal
- M. Arnold Beaudin**, directeur, direction du développement économique et urbain, SMVTP
- M. Claude Beaulac**, directeur général, OUQ
- M. Claude Béland**, président, Mouvement Démocratie et Citoyenneté du Québec
- Mme Véronique Belpaire**, avocate, direction du contentieux, Service des affaires corporatives
- M. Marc Breton**, conseiller en aménagement, division de l'urbanisme, SMVTP
- M. Jean-Claude Cayla**, conseiller en aménagement, division de l'urbanisme, SMVTP
- M. Robert Chicoine**, président, OUQ
- M. Frédéric Dumais**, analyste sénior, Chambre de commerce du Montréal métropolitain
- M. Raphaël Fischler**, professeur associé, École d'urbanisme, Université McGill
- M. Luc Gagnon**, chef de division, division de l'urbanisme, SMVTP
- M. Pierre Morrissette**, directeur général, Regroupement économique et social du Sud-Ouest
- M. Philippe Ouellette**, responsable du soutien aux élus, direction du greffe, Service des affaires corporatives
- M. Michel Poirier**, membre du comité d'urbanisme (provincial), Institut de développement urbain du Québec
- M. Dimitri Roussopoulos**, président, Chantier sur la démocratie de la Ville de Montréal
- Mme Marie-Claude Roy**, directrice adjointe de cabinet, cabinet du maire et du comité exécutif, Service des affaires corporatives

ANNEXE II PALIERS DÉCISIONNELS MUNICIPAUX

Différents paliers politiques agissent au niveau de la prise de décision en urbanisme. D'abord, le palier local est constitué de la municipalité locale et, dans certains cas, d'arrondissements et d'une agglomération. Les municipalités locales, administrées par le conseil municipal, représentent un palier décisionnel près des réalités de la population. Elles assument notamment des responsabilités en matière d'aménagement et d'urbanisme, d'habitation, de voirie, de développement communautaire et culturel, de loisirs, de transport en commun en milieu urbain et d'assainissement des eaux usées.

Huit municipalités québécoises, dont la Ville de Montréal, sont divisées en arrondissements. Aux conseils de ces arrondissements sont déléguées certaines fonctions municipales qu'il est avantageux d'exercer sur un territoire réduit. Ces fonctions sont variables mais en définitive, le rôle du conseil d'arrondissement consiste à administrer certains services locaux, à consulter la population sur les règlements d'urbanisme et à faire des recommandations pour l'arrondissement au conseil municipal.

Les agglomérations, au nombre de 11 au Québec, sont quant à elles des instances politiques qui résultent de la réorganisation qui a suivi les regroupements municipaux au début des années 2000. Elles sont formées des municipalités reconstituées le 1^{er} janvier 2006, mais qui demeurent liées les unes aux autres de façon à préserver l'agglomération urbaine formée par le territoire d'avant la réorganisation. Dans le cas de Montréal, l'agglomération couvre le territoire de l'île et inclut la Ville de Montréal de même que les 15 municipalités reconstituées. Les agglomérations exercent des compétences d'intérêt collectif tels que :

- la police ;
- la sécurité incendie ;
- la production d'eau potable ;
- le traitement des eaux usées ;
- la gestion du réseau routier artériel ;
- la cour municipale.

Le palier supra-local est quant à lui formé des municipalités régionales de comté (MRC) et des communautés métropolitaines (Montréal et Québec), qui sont des instances de planification et de coordination qui ont été créées pour faciliter la mise en commun des services et la gestion des décisions régionales qui influent sur plusieurs municipalités.

La CMM, qui couvre un territoire comprenant 82 municipalités regroupées en cinq régions (l'agglomération de Montréal, l'agglomération de Longueuil, la Ville de Laval, la couronne Nord et la couronne Sud), a entre autres des compétences dans les domaines suivants :

- l'aménagement du territoire ;
- le développement économique ;

- la promotion économique internationale ;
- le développement artistique ou culturel ;
- les orientations en matière de transport en commun métropolitain ;
- la planification de la gestion des matières résiduelles.

ANNEXE III

MÉCANISMES DE CONSULTATION PUBLIQUE EN MATIÈRE D'URBANISME

Le contrat social qui lie actuellement les élus et leurs citoyens s'exprime de différentes manières, en ce qui a trait au principe de la participation publique relative à la prise de décision en urbanisme. Il y a l'information, la consultation et la participation publique décisionnelle.

L'information est une relation unidirectionnelle dans laquelle l'administration municipale produit et fournit des renseignements et des documents à l'intention de ses citoyens. Elle constitue un préalable essentiel à la participation des citoyens aux affaires municipales.

Pour que leur engagement soit éclairé et utile, les citoyens doivent saisir la nature des enjeux, ainsi que le mandat et les activités des instances et des services de la municipalité. À plus forte raison, les processus de consultation et de participation publique décisionnelle doivent être compris et, par conséquent, expliqués clairement. En définitive, les citoyens doivent constater le respect du processus.

La consultation représente une relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens fournissent un retour d'informations à l'administration. Elle leur permet, à titre personnel ou au nom d'un groupe ou d'un organisme, de poser des questions et d'exprimer des opinions dans le but d'aider les autorités municipales à prendre les meilleures décisions. La consultation porte sur un objet défini et se déroule selon un calendrier défini. Elle est encadrée par des règles claires et connues. Afin de garantir la crédibilité du processus, les décideurs considèrent les opinions recueillies et rendent compte des motifs de leurs décisions.

La participation publique décisionnelle, se référant au référendum décisionnel en urbanisme, constitue le recours légal qui permet aux citoyens d'accepter ou non les propositions de modification de certains objets des règlements de zonage et de lotissement. Le processus d'approbation référendaire comprend trois étapes :

- 1) la demande de participation à un référendum ;
- 2) la tenue du registre ;
- 3) le scrutin référendaire.

En général, toute demande de participation à un référendum peut provenir des personnes intéressées d'une zone visée par un projet de règlement modificateur et de toute zone contiguë à celle-ci. Par ailleurs, les personnes habiles à voter du secteur concerné peuvent toujours renoncer à la tenue d'un scrutin référendaire en transmettant un avis en ce sens signé par la majorité d'entre elles avant le premier jour d'accessibilité au registre.

ANNEXE IV
ARTICLE 89 DE LA CHARTE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

L.R.Q., chapitre C-11.4

CHARTE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

CHAPITE III
COMPÉTENCES

SECTION II
COMPÉTENCES PARTICULIÈRES À LA VILLE

§ 2. — *Aménagement et urbanisme*

Projets permis par règlement de la ville.

89. Le conseil de la ville peut, par règlement, permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, la réalisation d'un projet relatif :

1° à un équipement collectif ou institutionnel, tel un équipement culturel, un hôpital, une université, un collège, un centre des congrès, un établissement de détention, un cimetière, un parc régional ou un jardin botanique ;

2° à de grandes infrastructures, tel un aéroport, un port, une gare, une cour ou une gare de triage ou un établissement d'assainissement, de filtration ou d'épuration des eaux ;

3° à un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le centre des affaires ou, s'il est situé hors du centre des affaires, dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 m² ;

4° à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, notamment dans le cadre d'un programme de logement social mis en œuvre en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (chapitre S-8) ;

5° à un bien culturel reconnu ou classé ou à un monument historique cité conformément à la Loi sur les biens culturels (chapitre B-4) ou dont le site envisagé est situé dans un arrondissement historique ou naturel ou dans un site du patrimoine au sens de cette loi.

Centre des affaires.

Aux fins du paragraphe 3° du premier alinéa, le centre des affaires comprend la partie du territoire de la ville délimité par la rue Saint-Urbain, depuis la rue Sherbrooke

Ouest jusqu'à la rue Sainte-Catherine Ouest, par la rue Sainte-Catherine Ouest jusqu'à la rue Clark, par la rue Clark jusqu'au boulevard René-Lévesque Ouest, par le boulevard René-Lévesque Ouest jusqu'à la rue Saint-Urbain, par la rue Saint-Urbain jusqu'à la côte de la Place d'Armes, par la côte de la Place d'Armes jusqu'à la Place d'Armes, de la Place d'Armes jusqu'à la rue Notre-Dame Ouest, par la rue Notre-Dame Ouest jusqu'à la rue de la Montagne, par la rue de la Montagne jusqu'à la rue Saint-Antoine Ouest, par la rue Saint-Antoine Ouest jusqu'à la rue Lucien-Lallier, par la rue Lucien-Lallier jusqu'au boulevard René-Lévesque Ouest, par le boulevard René-Lévesque Ouest jusqu'à la rue de la Montagne, par la rue de la Montagne jusqu'aux terrains bordant le côté nord du boulevard René-Lévesque, des terrains bordant le côté nord du boulevard René-Lévesque jusqu'à la rue Drummond, de la rue Drummond jusqu'à la rue Sherbrooke Ouest et de la rue Sherbrooke Ouest jusqu'à la rue Saint-Urbain.

Règles d'urbanisme.

Un règlement visé au premier alinéa ne peut contenir que les règles d'urbanisme nécessaires à la réalisation du projet. Il a pour effet de modifier tout règlement en vigueur adopté par le conseil d'arrondissement, dans la mesure qu'il doit prévoir de manière précise et spécifique.

2000, c. 56, ann. I, a. 89 ; 2001, c. 25, a. 265 ; 2002, c. 77, a. 13 ; 2003, c. 19, a. 62.

Approbation référendaire.

89.1. Malgré le troisième alinéa de l'article 123 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), un règlement adopté par le conseil de la ville en vertu de l'article 89 n'est pas susceptible d'approbation référendaire, sauf, sous réserve des dispositions prévues au quatrième alinéa le cas échéant, dans le cas d'un règlement permettant la réalisation d'un projet visé au paragraphe 5° du premier alinéa de cet article.

Consultation publique.

Le projet d'un règlement visé au premier alinéa de l'article 89 doit faire l'objet d'une consultation publique effectuée par l'Office de consultation publique de Montréal, qui doit à cette fin tenir des audiences publiques et rendre compte de cette consultation au moyen d'un rapport dans lequel elle peut faire toute recommandation.

Interprétation.

La consultation publique visée au deuxième alinéa tient lieu de celle prévue aux articles 125 à 127 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Dans le cas d'un règlement susceptible d'approbation référendaire, le dépôt au conseil du rapport de l'Office de consultation publique tient lieu, pour l'application de l'article 128 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, de la tenue de l'assemblée publique visée à l'article 125 de cette loi.

Dispositions applicables.

Pour l'application des articles 130 à 137 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme à un règlement permettant la réalisation d'un projet visé au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 89, lorsque ce projet est situé dans l'arrondissement historique du Vieux-Montréal, les dispositions suivantes s'appliquent :

1° les demandes de participation à un référendum en fonction du second projet de règlement peuvent provenir de l'ensemble de l'arrondissement dans lequel le projet est envisagé, ou de l'ensemble des arrondissements touchés par le projet, le cas échéant ;

2° l'avis public prévu à l'article 132 est dispensé de la description et de la mention des zones ou secteurs de zone d'où peut provenir une demande ;

3° la demande prévue à l'article 133 est dispensée d'indiquer clairement la zone ou le secteur de zone d'où elle provient ;

4° malgré l'article 136.1 de cette loi, le règlement qui, le cas échéant, a été adopté en vertu de l'article 136 de cette loi doit être approuvé par les personnes habiles à voter de l'arrondissement touché par le projet, ou par celles de l'ensemble des arrondissements touchés par le projet, le cas échéant.

Dispositions non applicables.

Toutefois :

1° le quatrième alinéa ne s'applique pas à un règlement ayant pour but de permettre la réalisation d'un projet, visée au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 89, projeté par le gouvernement ou par l'un de ses ministres, mandataires ou organismes ;

2° ni le deuxième alinéa, ni les articles 125 à 127 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne s'appliquent au projet d'un règlement dont l'unique but est de permettre la réalisation d'un projet visé au paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 89.

2001, c. 25, a. 265 ; D. 1308-2001, a. 11 ; 2003, c. 19, a. 63 ; 2008, c. 18, a. 6.

Application.

89.1.1. Pour l'application des articles 89 et 89.1, lorsque la décision de réaliser un projet visé au premier alinéa de l'article 89 ou de permettre sa réalisation, sous réserve des règles d'urbanisme applicables, fait partie de l'exercice d'une compétence d'agglomération prévue par la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (chapitre E-20.001), la mention d'un règlement adopté par un conseil d'arrondissement vise également un règlement adopté par le conseil d'une municipalité mentionnée à l'article 4 de cette loi.

Adaptation.

L'adaptation prévue au premier alinéa s'applique en outre de toute autre qui découle de cette loi, notamment celles selon lesquelles la mention du conseil de la ville signifie le conseil d'agglomération et la mention du territoire de la ville signifie l'agglomération. Cette seconde adaptation s'applique particulièrement, dans le cas visé au premier alinéa, aux fins de la compétence de l'Office de consultation publique de Montréal qui est prévue au deuxième alinéa de l'article 89.1.

D. 1213-2005, a. 7.

ANNEXE V
ARTICLE 6 DE LA LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

L.R.Q., chapitre C-47.1

LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

TITRE II

LES COMPÉTENCES D'UNE MUNICIPALITÉ LOCALE

CHAPITRE I

GÉNÉRALITÉS

Pouvoir réglementaire.

6. Dans l'exercice d'un pouvoir réglementaire prévu par la présente loi, toute municipalité locale peut notamment prévoir :

1° toute prohibition ;

2° les cas où un permis est requis et en limiter le nombre, en prescrire le coût, les conditions et les modalités de délivrance ainsi que les règles relatives à sa suspension ou à sa révocation ;

3° l'application d'une ou de plusieurs dispositions du règlement à une partie ou à l'ensemble de son territoire ;

4° des catégories et des règles spécifiques pour chacune ;

5° l'obligation de fournir une sûreté pour assurer la remise des lieux en état lorsqu'une personne exerce une activité ou effectue des travaux sur le domaine public ;

6° des règles qui font référence à des normes édictées par un tiers ou approuvées par lui. Ces règles peuvent prévoir que des modifications apportées à ces normes en font partie comme si elles avaient été adoptées par la municipalité locale. De telles modifications entrent en vigueur à la date fixée par la municipalité aux termes d'une résolution dont l'adoption fait l'objet d'un avis public conformément à la loi qui la régit.

Permis.

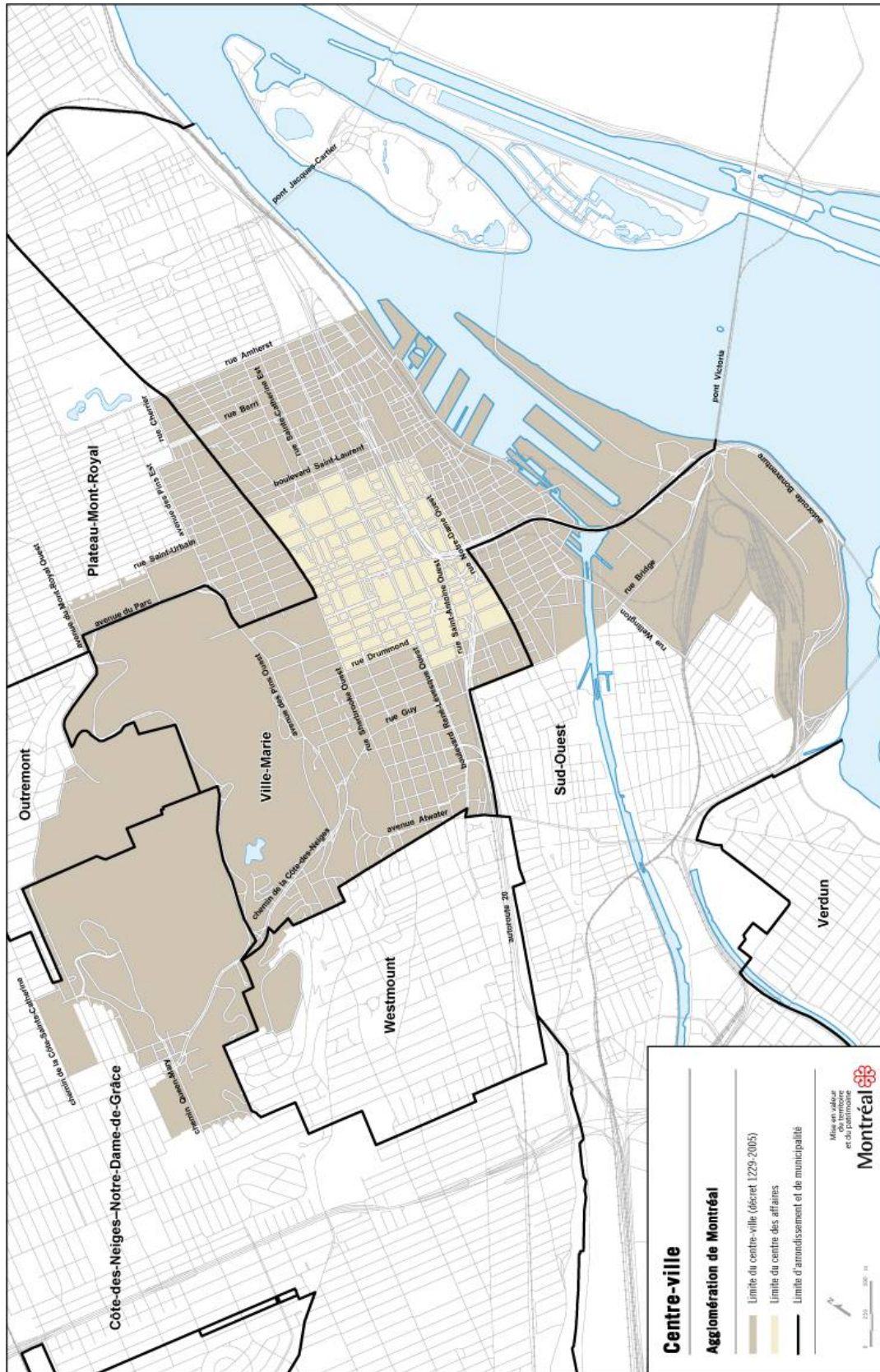
Par ailleurs, lorsqu'une municipalité locale requiert, en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa, un permis d'un commerçant itinérant, ce permis ne peut être délivré qu'à une personne qui démontre qu'elle a préalablement obtenu un permis conformément à la Loi sur la protection du consommateur (chapitre P-40.1).

2005, c. 6, a. 6.

ANNEXE VI

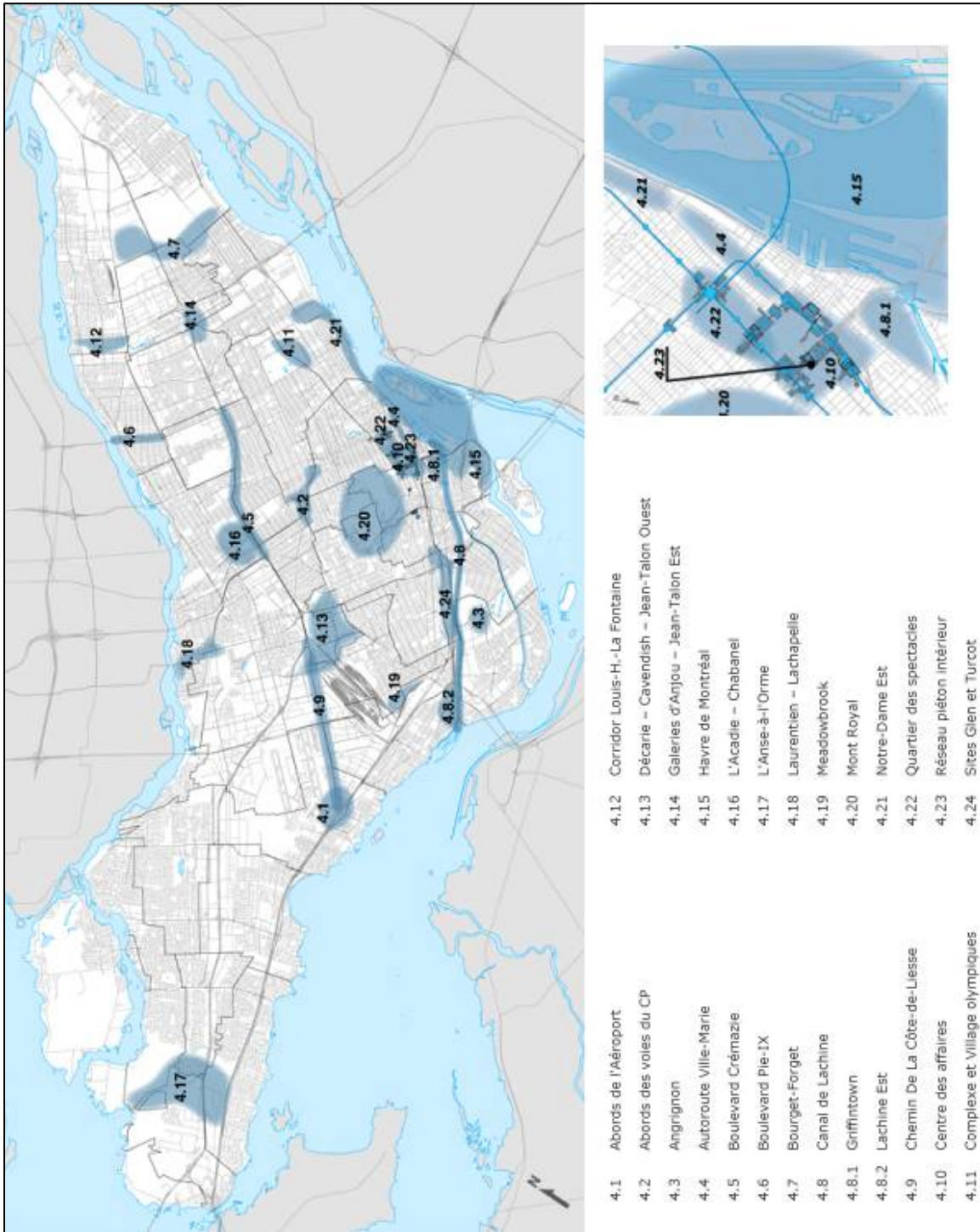
LIMITES DU CENTRE-VILLE DE L'AGGLOMÉRATION

Au sens du projet de loi n° 22 (2008, chapitre 19), Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal, le centre-ville de l'agglomération est délimité comme suit (les orientations sont approximatives) : à partir du point de rencontre de la rue Amherst avec la rue Cherrier ; de là allant vers le sud-est et suivant la rue Amherst et son prolongement jusqu'au fleuve Saint-Laurent ; de là allant vers le sud et suivant la rive du fleuve Saint-Laurent jusqu'au point de rencontre avec l'autoroute 15-20, soit le pont Champlain ; de là allant vers l'ouest et suivant l'autoroute 15-20 jusqu'au point de rencontre avec l'emprise ferroviaire ; de là allant vers le nord-est et suivant l'emprise ferroviaire ainsi que le bâtiment longeant la voie ferrée jusqu'au point de rencontre avec la fin du dit bâtiment ; de là allant vers le nord-ouest et longeant le bâtiment jusqu'au point de rencontre avec la rue du Parc-Marguerite-Bourgeois ; de là allant vers le nord-est et suivant la rue du Parc-Marguerite-Bourgeois ainsi que l'emprise ferroviaire jusqu'au point de rencontre avec le prolongement de la rue Sainte-Madeleine ; de là allant vers l'ouest et suivant la rue Sainte-Madeleine jusqu'au point de rencontre avec la rue Le Ber ; de là allant vers le nord et suivant la rue Le Ber et son prolongement jusqu'au point de rencontre avec le prolongement de la rue Sébastopol ; de là allant vers l'ouest et suivant la rue de Sébastopol jusqu'au point de rencontre avec la rue Wellington ; de là allant vers le nord et suivant la rue Wellington jusqu'au point de rencontre avec la rue Bridge ; de là allant vers l'ouest et suivant la rue Bridge jusqu'au point de rencontre avec la rue Saint-Patrick ; de là allant vers le nord-ouest jusqu'au point de rencontre point de rencontre avec les rues Guy, William et Ottawa ; de là allant vers le nord-ouest et suivant la rue Guy jusqu'au point de rencontre avec la rue Notre-Dame Ouest ; de là allant vers le nord-ouest et suivant la limite de l'arrondissement de Ville-Marie jusqu'au point de rencontre avec la limite de l'arrondissement historique et naturel du Mont-Royal ; de là allant vers le nord-ouest et suivant la limite de l'arrondissement historique et naturel du Mont-Royal jusqu'au point de rencontre avec l'avenue des Pins Ouest ; de là allant vers le nord-est et suivant l'avenue des Pins Ouest jusqu'au point de rencontre avec la rue Saint-Denis ; de là allant vers le sud-est et suivant la rue Saint-Denis jusqu'au point de rencontre avec la rue Cherrier ; de là allant vers le nord-est et suivant la rue Cherrier jusqu'au point de rencontre avec la rue Amherst, étant le point de départ.



Source : Ville de Montréal, 2009

ANNEXE VII SECTEURS DE PLANIFICATION DÉTAILLÉE



Source : Ville de Montréal, 2009