

Mémoire de **l'Ordre des urbanistes du Québec**

Consultation publique de la Ville de Montréal sur la Politique de consultation publique en matière d'urbanisme Projets dérogatoires au plan ou au règlement d'urbanisme

lundi, 18 septembre, 2000

1 Présentation de l'Ordre des urbanistes du Québec

Le mandat de l'Ordre des urbanistes du Québec

Créé en 1963, l'Ordre des Urbanistes du Québec (OUQ) est l'un des 44 Ordres du système professionnel québécois régi par l'Office des professions du Québec.

L'Ordre des Urbanistes du Québec regroupe les urbanistes qui sont des professionnels formés et expérimentés en planification et en gestion du développement rural, urbain et régional.

Par son statut d'ordre professionnel, l'OUQ s'est vu confier deux mandats précis par l'État québécois:

- a) s'assurer de la compétence professionnelle des urbanistes, seuls professionnels reconnus juridiquement par celui-ci pour fournir des services comportant l'application des principes et méthodes d'urbanisme et d'aménagement du territoire à la population québécoise;
- b) mettre en place et gérer les mécanismes du système professionnel (syndic, code de déontologie, conciliation des comptes, etc.) visant à contrôler la pratique des urbanistes en vue d'assurer la protection du public.

L'OUQ a également comme mission de promouvoir la pratique de l'urbanisme au Québec.

Comptant près de 800 urbanistes, l'OUQ agit donc à titre d'organisme responsable auprès de ces derniers s'assurant, d'une part, que leurs services professionnels répondent à un haut standard de qualité et, d'autre part, que leur conduite respecte les règles d'éthique professionnelle énoncées dans le Code de déontologie des urbanistes visant à garantir la protection du public.

La politique d'intervention de l'Ordre des urbanistes du Québec

N'étant pas une association ni un groupe de pression mais un ordre professionnel ayant un mandat spécifique du législateur québécois, les interventions de l'OUQ sur la place publique se doivent d'être en accord avec celui-ci et les responsabilités qui en découlent. Afin que l'OUQ puisse intervenir sur la scène publique sans interférer avec son mandat de protection du public, ce dernier s'est doté d'une politique d'intervention qui balise ses prises de position publique et ce, en accord avec les principes et les considérations suivantes :

- a) L'aménagement du territoire relève d'un choix politique s'appuyant sur des mécanismes démocratiques permettant un arbitrage équitable des intérêts des diverses composantes de la population touchée¹;
- b) Il n'est pas du mandat de l'OUQ d'intervenir ni de prendre position dans les débats publics touchant à des schémas ou des projets d'aménagement particuliers, sauf si des principes fondamentaux touchant à l'intérêt général sont en cause.
- c) Les urbanistes sont encouragés à prendre personnellement position dans les débats publics à titre personnel et en tant que citoyen **S** à part entière, et ce, dans la mesure où ils ne se mettent pas en situation de conflit d'intérêt par rapport à leurs clients ou mandataires; ces prises de position individuelles des urbanistes n'engageant nullement l'OUQ.
- d) Les interventions publiques de l'OUQ visent à recentrer et à enrichir les débats publics touchant :
 - aux processus de planification, de développement et d'aménagement du territoire, les mécanismes de la consultation publique faisant partie de ces processus;
 - aux grands enjeux québécois reliés au développement urbain et régional, à l'aménagement du territoire, à l'environnement, au patrimoine urbain et rural, au développement durable, etc.
- e) Les interventions publiques de l'OUQ peuvent également avoir pour objectifs de :
 - sensibiliser les gouvernements, tant fédéral que provincial ou municipaux, les organisations publiques, parapubliques ou privées ainsi que le grand public sur des problématiques particulières reliées aux domaines d'expertise des urbanistes;
 - informer la population et les intervenants sur la nature des enjeux reliés à des problématiques relevant du champ de l'urbanisme, du développement urbain et de l'aménagement du territoire;

¹ Faut-il le rappeler, l'urbanisme n'est pas une science mais un art qui s'appuie sur des connaissances scientifiques variées pour proposer des solutions d'aménagement du territoire visant à harmoniser et à améliorer le cadre de vie des populations en accord avec des principes de sécurité et de santé publiques ainsi que de préservation de l'environnement par la mise en œuvre de mécanismes de développement durable.

- proposer des avenues de réflexion et de solution à des problématiques d'intérêt général reliées à des processus ou à des outils de planification, de gestion et de contrôle du développement urbain et d'aménagement du territoire.

Pourquoi l'OUQ intervient-il dans le cadre de la consultation sur la Politique de consultation publique en matière d'urbanisme de la Ville de Montréal ?

C'est en accord avec la politique d'intervention décrite ci-dessus que l'OUQ dépose un mémoire dans le cadre de la présente consultation publique de la Ville de Montréal.

Les mécanismes de consultation publique en matière d'urbanisme sont au cœur des enjeux actuellement débattus dans la démarche entreprise par le gouvernement en vue d'adapter l'instrumentation en urbanisme et les structures administratives municipales aux réalités contemporaines. La démarche entreprise par la Ville de Montréal en vue de se doter d'une nouvelle politique de consultation publique sera structurante en cette matière et l'OUQ considère que les résultats en découlant inspireront et influenceront de manière significative les débats sur les amendements à apporter aux mécanismes de consultation publique prévus dans la Loi sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

L'OUQ prend donc occasion de ce cadre de réflexion montréalais pour énoncer publiquement les principes qui devraient guider, selon lui, l'élaboration d'une politique de consultation publique en matière d'urbanisme et proposer un nouveau mécanisme permettant de procéder à des arbitrages plus économiques des intérêts divergents qui s'expriment dans le cadre des projets d'urbanisme.

2 Le cadre actuel de la consultation publique en matière d'urbanisme au Québec

Les débats sur les projets d'urbanisme sont maintenant au cœur de notre actualité

Depuis quelques mois, plusieurs dossiers d'urbanisme ont fait l'actualité amenant des prises de positions et des déclarations parfois fracassantes de certaines personnalités politiques et de certains urbanistes. Le dévoilement du site du nouveau CHUM, le projet d'implantation du magasin Loblaws dans le quartier Ahuntsic, la contestation juridique de la validité du permis de construction du bâtiment de Loblaws à Brossard ou le projet résidentiel Villas Veritas constituent les dossiers les plus connus.

Cependant plusieurs autres dossiers moins médiatisés font quotidiennement l'objet de débats politiques locaux où s'y opposent souvent promoteurs résidentiels, entreprises industrielles et commerciales, citoyens et politiciens. En effet, les citoyens sont de plus en plus sensibles aux modifications de leur cadre de vie, s'expriment davantage et s'organisent pour faire valoir leur point de vue et influencer la réalisation des projets immobiliers.

La situation est telle que l'Association provinciale des constructeurs d'habitation du Québec (APCHQ)² s'interrogeait dans sa revue officielle : « Y a-t-il moyen de construire en ville sans se heurter à des citoyens récalcitrants ? » Quant à la revue PME³, elle prévenait les entreprises : « Vous venez créer de l'emploi et payer des taxes, votre municipalité vous aime énormément. Mais attention au faux pas, vous pouvez vous retrouver avec la mairie et les citoyens sur le dos. »

Dans cette situation, il est devenu de plus en plus critique d'établir des mécanismes de concertation et de résolution efficace des conflits grâce auxquels les intérêts de tous pourront s'exprimer et être considérés afin que les arbitrages se fassent dans l'intérêt collectif.

Le législateur québécois a reconnu cette réalité et a institué deux approches de consultation qui diffèrent quant aux pouvoirs d'intervention des citoyens.

Les mécanismes actuels de consultation publique

La première approche est inscrite dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Celle-ci stipule que les orientations, les objectifs ainsi que les choix d'aménagement d'une collectivité sont du ressort politique, c'est à dire qu'ils doivent faire l'objet d'un arbitrage politique entre les différents intérêts, très souvent divergents faut-il le rappeler, des personnes qui composent cette collectivité. Elle prévoit des mécanismes de consultation des citoyens concernés par des modifications aux schémas, aux plans et aux règlements d'urbanisme, ainsi que les modalités d'approbation par les personnes concernées (personnes habiles à voter) lors de la modification de certains objets du règlement de zonage ou de lotissement. Ces modalités d'approbation s'appuient sur les principes suivants⁴ :

- Le droit des citoyens à être informés et entendus ainsi qu'à approuver ou rejeter, par processus référendaire, certaines mesures du règlement de zonage ou de lotissement qui affectent ou peuvent affecter la qualité de leur milieu de vie; seuls les objets relatifs aux usages, à la densité d'occupation du sol et à l'implantation des constructions étant susceptibles d'approbation référendaire;
- La préservation du droit de regard des citoyens et citoyennes et du privilège de ne pas voir leur volonté diluée dans celle d'un plus grand ensemble;
- L'efficacité administrative des interventions de la municipalité en matière d'amendement à ses règles de zonage et ou de lotissement.

Ainsi, lorsque les citoyens estiment qu'un projet de changement de zonage envisagé par leurs représentants municipaux pourrait avoir des incidences négatives sur la qualité de leur milieu de vie, ils peuvent, au-delà des séances publiques d'information et de consultation, enregistrer leur

² Viau, Martin : « Construire en ville : un métier, un art » Québec habitation, Vol. 17 no 2, mars-avril 2000, p 9 à 11

³ Germain, Daniel : « Les entreprises et leur ville : L'amour ou la guerre ? » revue PME, avril 2000, p. 44 à 48

⁴ Texte tiré de « Projet de Loi 22 Loi modifiant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* » in Muni-Express, bulletin d'information du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Spécial No 1 – Juillet 1996

opposition en signant un registre à l'hôtel de ville. Si le nombre d'opposants est suffisant, l'administration municipale dispose alors de trois options :

1. Soumettre le projet à un référendum local dont le résultat liera le Conseil municipal;
2. Modifier le projet afin de le rendre plus acceptable pour les citoyens et le soumettre à nouveau à la consultation publique;
3. Le retirer tout simplement.

C'est par le pouvoir de forcer un scrutin référendaire que les citoyens peuvent véritablement exercer une influence déterminante sur la réalisation ou non d'un projet d'urbanisme.

Par l'adoption des dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le législateur reconnaît au Conseil municipal le pouvoir de concilier les divers intérêts de ses citoyens et d'arbitrer les choix lors de l'élaboration du Plan d'urbanisme, cadre de détermination des orientations de développement et d'aménagement de l'ensemble du territoire municipal. Dans un tel cadre, l'ensemble de la population est consultée mais le Conseil municipal décide en dernier essor en procédant aux arbitrages finaux. Le Plan d'urbanisme constitue alors le cadre de référence en matière d'urbanisme auquel doit se conformer l'ensemble des intervenants sur le territoire municipal. Une fois adoptés les règlements d'urbanisme rendant opérationnelles les orientations retenues au Plan d'urbanisme, le législateur a assuré les citoyens d'un pouvoir d'intervenir dans le processus d'amendement de certains objets des règlements de zonage et de lotissement qui affectent ou peuvent affecter directement leur milieu de vie.

L'intervention des citoyens : deux poids, deux mesures

Ce pouvoir d'intervention, par voie référendaire, sur certains objets des règlements de zonage et de lotissement n'a pas été octroyé aux citoyens des villes de Montréal et Québec. En effet, lors de l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Montréal et Québec ont été exemptées de l'application de cette disposition. Il est par conséquent impossible, pour les citoyens de ces deux villes, de s'opposer à un projet en forçant la tenue d'un référendum portant sur son adoption. Le législateur a ainsi créé deux catégories de citoyens en matière d'urbanisme⁵.

3 La réforme des mécanismes de consultation publique

Certains mécanismes de la consultation publique sont à revoir et à harmoniser

L'expérience des vingt dernières années démontre que le processus de consultation prévu à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* n'est pas optimal, car lourd de procédures. Le coût des démarches et les délais encourus sont sans commune mesure avec les bénéfices que les

⁵ En 1986, l'Ordre des urbanistes du Québec dénonçait publiquement cette iniquité et s'adressait au ministre des Affaires municipales de l'époque, M. André Bourbeau, en vue de la corriger en modifiant les chartes des villes de Montréal et de Québec pour qu'enfin leurs citoyens bénéficient, comme tous les autres citoyens, des mêmes recours démocratiques prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

différents intervenants peuvent en espérer. La tenue d'un référendum, suite à une volonté populaire, est coûteuse et les débats qui s'y expriment sont souvent teintés par des éléments de la politique locale étrangers au projet lui-même. De plus, l'issue du scrutin place l'élu devant la possibilité d'une défaite indésirable. Aussi constate-t-on certains effets pervers comme la tentation de certains conseils municipaux de passer en douce des amendements peu populaires, le retrait de projets intéressants et collectivement avantageux, le marchandage abusif du droit d'approbation des modifications par les citoyens ainsi qu'une judiciarisation menaçante des dossiers d'urbanisme.

D'autre part, sans un pouvoir d'intervention directe des citoyens, comme celui de forcer un scrutin référendaire, ceux-ci deviennent impuissants et frustrés face à une consultation qui peut leur sembler « bidon ». Malgré toute l'information fournie et la bonne volonté des promoteurs d'un projet, l'apparence de collusion entre ceux-ci et l'administration municipale peut miner toute la démarche, entraînant ainsi une perception négative du projet ainsi qu'une perte de crédibilité, tant pour les élus municipaux que pour leur administration municipale.

À cet égard, l'Ordre des urbanistes du Québec considère qu'une réforme des processus de consultation est nécessaire et appuie la ministre des Affaires municipales et de la Métropole dans sa démarche de révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. L'OUQ est tout à fait en accord avec les objectifs poursuivis par la ministre, Madame Louise Harel, soit de permettre d'alléger les modalités dans la prise de décisions, tout en renforçant l'exercice de la démocratie dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

Les Chantiers sur l'instrumentation d'urbanisme visant à réviser la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* sont l'occasion de réformer le processus de consultation publique en matière d'urbanisme, de le rendre applicable sur tout le territoire québécois et de corriger l'iniquité actuelle dont font l'objet les citoyens des villes de Montréal et de Québec.

Le défi imposé par la réforme des processus de consultation publique en matière d'urbanisme est important. Il contraint le législateur à développer des solutions imaginatives afin de maintenir un équilibre sain et constructif dans les rapports démocratiques qui se tissent lors de l'élaboration d'un projet urbain. Le principal enjeu consiste à concilier le maintien des pouvoirs actuels d'intervention des citoyens et les exigences de rapidité d'action qu'exige le processus d'approbation des projets de développement et d'aménagement urbain.

Un nouveau mécanisme d'arbitrage : le Tribunal administratif en urbanisme

À cet égard et en surplus des propositions visant à simplifier les démarches et à améliorer la communication entre les divers intervenants, l'OUQ propose un nouveau mécanisme permettant, en cas d'impasse entre les citoyens, l'administration municipale et les promoteurs d'un projet, de ramener le débat sur les enjeux réels du projet et de rapprocher les parties par un processus de médiation et d'arbitrage. Il reviendrait au conseil municipal de choisir de faire appel ou non à ce mécanisme, en lieu et place de la tenue d'un référendum, afin d'obtenir un jugement impartial sur les modifications qu'il désire apporter à ses règlements d'urbanisme et, en corollaire, à son Plan d'urbanisme en vue de la réalisation d'un projet dérogatoire.

Ce nouvel outil prendrait la forme d'un tribunal administratif indépendant et quasi-judiciaire dont la principale fonction serait, par la tenue de conférences préparatoires à l'audience ou d'audiences publiques, d'analyser la contestation des citoyens relativement à un projet d'amendement susceptible d'une approbation référendaire, de juger des enjeux en cause et de rendre un jugement sur la pertinence de l'amendement en regard de l'intérêt collectif. De plus, le tribunal pourrait imposer des mesures de mitigation ou des mesures compensatoires relativement aux impacts du projet suite à sa réalisation. Ses décisions seraient sans appel.

Cette instance devra nécessairement être neutre, autonome, indépendante et impartiale et ne pourra donc être liée aux municipalités ni tributaire des conseils municipaux. À cet égard, la Commission municipale du Québec, compte tenu de ses pouvoirs et responsabilités, pourrait être l'organisme duquel le tribunal relèverait directement.

Les personnes siégeant à ce tribunal administratif pourraient provenir de tous les milieux dans la mesure où elles disposeraient d'une expérience concrète des problématiques de développement urbain (tant publiques que privées), des méthodes de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, des procédures de consultation publique et de la politique municipale.

Les avantages découlant de l'utilisation d'un tel mécanisme de médiation et d'arbitrage seraient d'offrir une tribune neutre permettant :

- d'examiner le projet, ses qualités et ses impacts, les objectifs qu'il poursuit et les raisons justifiant les modifications aux règlements d'urbanisme dans un cadre favorisant un débat objectif;
- d'étudier les objections des citoyens relativement aux impacts du projet sur leur milieu de vie et leur quartier;
- de recentrer le débat sur les caractéristiques du projet et les enjeux spécifiques qu'il concerne et d'éviter ainsi les dérapages démagogiques;
- d'éviter l'apparence de collusion entre l'administration municipale et les promoteurs du projet;
- d'obtenir une opinion neutre et indépendante sur la pertinence du projet par rapport aux orientations de développement déjà exprimées dans le Plan d'urbanisme;
- d'éviter les coûts et les délais que suppose le recours au processus référendaire.

La reconnaissance d'un pouvoir d'intervention des citoyens dans le processus d'approbation des projets intermédiaires de la Ville de Montréal

Les principes généraux, définissant l'ampleur et les limites de la politique de consultation publique en matière d'urbanisme énoncés par la Ville de Montréal dans son document explicatif daté de juin 2000 réaffirment le statut qui concerne les pouvoirs d'intervention des citoyens en stipulant que « la prise de position est la responsabilité des élus. Ainsi, la décision d'approuver ou de rejeter un projet modifiant le plan ou le règlement d'urbanisme incombe au conseil municipal. »

Les mécanismes de consultation publique prévus dans le cadre de cette politique ont pour but :

- d'informer adéquatement les citoyens;
- de connaître leurs opinions et de prendre en compte leurs préoccupations;
- de rechercher des ajustements et des mesures de mitigation et de concilier des intérêts;
- d'influencer les instances décisionnelles municipales à l'aide de recommandations qui reflètent les préoccupations des citoyens et les résultats de la consultation publique.

Aucun mécanisme ne reconnaît aux citoyens montréalais la possibilité d'intervenir plus directement dans le processus d'approbation des projets dérogatoires à la réglementation municipale.

L'OUQ propose donc que la Ville de Montréal reconnaisse à ses citoyens un pouvoir d'intervenir dans le processus d'approbation des projets dérogatoires sur des objets qui peuvent affecter directement leur milieu de vie et leur quartier. À cet égard, le processus des projets intermédiaires⁶ devrait inclure les procédures prévues à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* relativement aux objets susceptibles d'approbation référendaire, ledit processus touchant environ 50 projets par année selon la documentation fournie par la ville.

Un tel ajout aux procédures actuellement prévues aurait pour conséquence de donner aux citoyens et citoyennes montréalaises les mêmes pouvoirs que les autres citoyens et citoyennes québécoises.

De plus, la Ville de Montréal pourrait appuyer la proposition de l'OUQ afin que le législateur amende les procédures prévues à la loi pour y inclure l'option d'un recours à un Tribunal administratif en urbanisme plutôt qu'à un référendum.

⁶ Le processus des projets intermédiaires réunit les projets de modification au règlement d'urbanisme (projet de zonage) et les programmes de développement comportant des dérogations à la hauteur maximale, à la densité, aux familles d'affectation ou touchant un immeuble significatif ainsi que les programmes particuliers d'urbanisme (PPU).