

Vers une réforme de la participation publique en urbanisme

Document de réflexion

Ordre des urbanistes du Québec
Septembre 2024



Table des matières

1. Contexte -----	3
2. Pour un chantier large et ouvert -----	4
3. Principes généraux pour une réforme -----	5
4. La participation et la consultation publiques -----	7
4.1. La participation publique -----	8
4.2. Consultation en amont des démarches de planification -----	9
4.3. Allègement des obligations de consultation lors des modifications de règlements -----	12
4.4. Instances spécialisées en participation publique -----	13
5. Les référendums en urbanisme -----	15
5.1. Pour une réforme du mécanisme référendaire -----	16
5.2. Mieux cibler les modifications assujetties -----	17
5.3. Élargir le nombre de citoyens appelés à participer -----	19
6. Mesures non législatives -----	22
7. Conclusion -----	23



1. Contexte

L'implication des citoyens en aménagement du territoire et en urbanisme a été un sujet de discussion important lors des réflexions menées autour de la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires devenue la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT). La vision stratégique adoptée en 2022 préconise l'éducation citoyenne en aménagement du territoire et en architecture ainsi que la participation citoyenne dans les choix d'aménagement, notamment à l'étape de la planification.

Depuis l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en 1979, les pratiques en urbanisme participatif ont énormément évolué, tout comme les attentes de la population. Avec l'aggravation de la crise de l'habitation et le consensus qui se cristallise au sujet de la nécessité de miser sur la consolidation urbaine, des critiques des référendums en urbanisme se font de plus en plus entendre. Une actualisation des dispositions de la LAU en lien avec la participation publique s'impose, dans la foulée de l'adoption de la PNAAT et des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT).

La Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions (projet de loi n° 16 ou PL 16) a mis en place de nouvelles exclusions référendaires dans une optique visant à faciliter la densification urbaine. Or, les dispositions du projet de loi en lien avec la consultation publique, dont l'abrogation des articles portant sur les politiques de participation publique ainsi que la possibilité des consultations écrites, ont été retirées du texte lors de l'étude détaillée. Des déclarations de la ministre suggéraient qu'elle revisiterait ces enjeux dans un projet de loi ultérieur. En décembre 2023, le gouvernement du Québec et des représentants du milieu municipal signaient la Déclaration de réciprocité dans laquelle le gouvernement s'engage à réformer la consultation et les référendums en urbanisme, confirmant l'intention du gouvernement de modifier de nouveau la LAU. Un chantier de réflexion sur le sujet est prévu à l'automne 2024.

Le présent document vise à formuler des constats préliminaires ainsi qu'à proposer des recommandations et des pistes de réflexion en amont de ce chantier. Plus spécifiquement, il aborde la question des obligations minimales de consultation publique prévues à la LAU de même que le fonctionnement des référendums en urbanisme.



2. Pour un chantier large et ouvert

Compte tenu de l'importance de la participation publique, l'Ordre des urbanistes du Québec considère indispensable que le chantier de réflexion à venir soit le plus large et ouvert possible. La participation publique est une question complexe et plusieurs enjeux sont à discuter tels que l'actualisation des procédures à la lumière de l'évolution de la technologie, la qualité de l'information mise à la disposition des citoyens, les obligations minimales de consultation, les approches participatives ou encore les référendums. Si certaines pistes peuvent faire consensus, d'autres soulèvent des avis partagés.

Il sera donc important d'aller à la rencontre de l'ensemble des parties prenantes, dont la société civile, les experts et les citoyens. Il serait en effet paradoxal de changer les règles de la consultation sans suffisamment consulter. Surtout, il ne faut pas faire une réforme dont l'essentiel est négocié en vase clos avec un nombre restreint de parties prenantes. Tout en reconnaissant l'impératif politique de déposer un projet de loi de façon à favoriser son adoption avant la fin de la législature actuelle, nous croyons essentiel de prévoir diverses activités pour solliciter les idées de tous les acteurs lors du chantier à venir. Nous préconisons, à titre d'exemple, une consultation du grand public, une journée de réflexion réunissant l'ensemble des acteurs interpellés ainsi qu'une place pour la contribution des experts, qu'ils soient issus de la pratique ou du milieu académique. D'ailleurs, en avril dernier, l'Ordre et différents partenaires ont fait parvenir à la ministre une lettre exprimant ce point de vue que nous réitérons aujourd'hui.

➔ ***Recommandation 1 : Organiser un chantier large et ouvert sur la participation publique en urbanisme accordant une place importante à la société civile et au grand public.***



3. Principes généraux pour une réforme

Afin de bien encadrer les réflexions, l'Ordre met de l'avant quelques grands principes qui doivent guider une réforme de la participation publique en urbanisme. La nécessité de répondre à la demande en habitation tout en densifiant les secteurs déjà urbanisés signifie que nos milieux de vie sont appelés à se transformer, parfois de façon importante. Cette réalité oblige à revoir les façons de faire, mais aussi le cadre légal en participation publique. Il faut favoriser une plus grande inclusion des citoyens dans le développement de la vision d'avenir des collectivités, tout en réduisant les blocages de projets globalement bénéfiques dus à des noyaux durs d'opposition.

En analysant les mécanismes actuellement en place, nous dressons les constats suivants et proposons des pistes d'actions qui doivent être au cœur d'une réforme :

- **La participation publique en urbanisme est essentielle.** Elle permet non seulement d'assurer l'acceptabilité sociale des démarches, mais aussi de mieux cerner les besoins et les préoccupations et de bonifier les projets. Le cadre de la LAU, axé sur la consultation publique, doit évoluer pour faire une plus grande place à la participation publique, tout en reconnaissant la nécessité d'agir face aux crises du climat et de l'habitation.
- Les dispositions obligatoires de consultation publique inscrites dans la LAU ne correspondent pas aux meilleures pratiques d'aujourd'hui et ne répondent pas à la volonté d'encourager une plus grande participation du public en urbanisme. **Il faut faire évoluer le cadre pour mieux consulter en amont, notamment à l'étape de planification.**
- Les mécanismes de consultation de la LAU sont peu différenciés selon les objets ; les obligations sont essentiellement les mêmes pour un changement technique dans un règlement de zonage que pour l'élaboration d'un plan particulier d'urbanisme. **Il faut mieux identifier les objets de la consultation et prévoir des obligations différenciées, notamment en renforçant les mécanismes en lien avec la planification.**
- Le système de référendums en urbanisme constitue un garde-fou important à conserver, mais il présente des dysfonctions autant en termes de la complexité de la procédure que pour les modifications assujetties. **Il faut opérer une réforme majeure des dispositions de la LAU concernant les référendums pour y assujettir seulement les modifications les plus importantes, rehausser le nombre de signatures requises pour franchir les différentes étapes et en simplifier la procédure.**



Nous sommes convaincus que ces constats sont largement partagés au sein des milieux de l'urbanisme et municipal et que les pistes proposées pourront rallier l'adhésion d'une majorité de parties prenantes. Le défi principal du chantier à venir sera de traduire ces volontés générales en modifications législatives concrètes qui permettront de répondre aux attentes, tout en simplifiant la loi plutôt qu'en l'alourdissant. La section suivante propose des recommandations et des pistes de réflexion en ce sens.



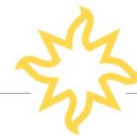
4. La participation et la consultation publiques

Étant donné l'ampleur des transformations attendues dans les villes au cours des prochaines années, le cadre législatif de l'aménagement doit évoluer pour encourager une plus grande prise en compte des préoccupations des citoyens en amont des démarches de planification. Déjà, les approches d'urbanisme participatif deviennent de plus en plus communes, notamment dans les grandes villes. À titre d'exemple, les Villes de Montréal et de Québec sont actuellement en révision de leur plan d'urbanisme et ont fait le choix de déployer plusieurs initiatives de consultation en amont de l'adoption des projets de plan révisé. Or, ce sont des démarches volontaires, à l'extérieur du cadre prévu par la LAU et elles sont loin d'être universelles. Bien que cela progresse, plusieurs municipalités préfèrent encore se limiter au minimum légal.

L'encadrement de la consultation publique dans la LAU doit être bonifié pour institutionnaliser et généraliser ces bonnes pratiques et mettre davantage l'accent sur la participation citoyenne à l'étape de la planification et du développement de la vision et des orientations. En plus de faciliter l'inclusion des citoyens, une telle approche valoriserait les documents de planification, en cohérence avec la vision portée par la PNAAT. En contrepartie, les obligations de consultation publique en lien avec la réglementation d'urbanisme pourraient être allégées.

Comme orientation générale, l'Ordre préconise la réécriture et la consolidation des dispositions de la LAU relativement à la participation publique. La loi devrait comprendre une seule section sur ce sujet plutôt que plusieurs dispositions éparpillées dans les différentes séries d'articles en lien avec chacune des procédures d'adoption des outils de planification et de réglementation. Une telle façon de faire contribuerait à la clarté et faciliterait la consultation du texte législatif. Nous espérons aussi qu'elle faciliterait le travail de simplification et de rationalisation de la LAU, au lieu d'une autre série de modifications ayant comme effet de l'alourdir.

- ***Recommandation 2 : Dans le futur projet de loi, privilégier la réécriture complète des différents articles touchant les questions de consultation et de participation publiques pour en faire une section consolidée.***



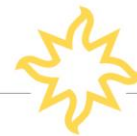
4.1. La participation publique

Le PL 16 proposait l'abrogation des articles 80.1 à 80.5 et du règlement associé (A-19.1, r. 0.1), soit la possibilité pour les municipalités d'adopter une Politique de participation publique (PPP) et de se soustraire aux référendums en urbanisme. À l'époque, l'Ordre ne s'était pas opposé à ce changement, partageant le constat que les municipalités s'étaient très peu approprié cet outil et qu'elles considéraient les critères à respecter trop contraignants. Même si l'Ordre approuvait les intentions derrière la mise en place de ce mécanisme en 2017 et ressentait un malaise par rapport à son abrogation sommaire, il nous semblait mal avisé de plaider pour la préservation d'un outil dont le succès, de toute évidence, était mitigé.

Toutefois, le chantier attendu sur la participation publique constitue un moment approprié pour faire le bilan en bonne et due forme des PPP et engager une discussion plus large sur leur avenir. **Le projet de passer d'un régime de consultation publique à un régime de participation publique ne doit pas se perdre.** Si le compromis de la Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (le PL 122 de 2017) s'avère peu pratique, il serait regrettable de faire table rase du travail accompli jusqu'à maintenant. La participation publique en urbanisme doit continuer d'être reconnue et valorisée dans la LAU et l'Ordre croit qu'il faut s'inspirer des PPP tout en reconnaissant que le cadre actuel ne fonctionne pas. Entre autres, la volonté de mettre une information de qualité à la disposition du public et de prévoir des mesures participatives, qui étaient mises de l'avant dans le PL 122, doit être maintenues dans la loi d'une manière ou d'une autre.

L'approfondissement de cette approche participative est particulièrement important dans le contexte actuel de la consolidation et de la densification urbaine. La participation active de la population est essentielle pour identifier les caractéristiques propres à un milieu de vie que l'on souhaite préserver malgré les transformations, ainsi que pour élaborer des stratégies et des critères pour bien baliser la densification. Les démarches participatives peuvent également contribuer à établir les consensus politiques, à l'appropriation par les citoyens et les élus des enjeux, ainsi qu'à l'évolution des mentalités. S'il est inévitable que la transformation des milieux urbains suscite parfois des oppositions, l'Ordre croit qu'en travaillant de cette façon il est possible d'arriver à une plus grande acceptabilité sociale ainsi qu'à des projets mieux intégrés. Le maintien et la généralisation des politiques de participation publique est une façon d'encourager ce virage.

Une possibilité serait de rendre l'adoption des PPP obligatoire pour l'ensemble des municipalités, tout en les dissociant des référendums et en réduisant de façon importante les exigences de mesures minimales



prévues. Ainsi, toutes les municipalités seraient appelées à réfléchir et, ultimement, à bonifier leurs manières de faire, tout en ayant la latitude d'adopter des modèles différents en fonction des capacités et des volontés locales. Une telle façon de faire permettrait de déterminer, par exemple, les différentes méthodes de communication à déployer ainsi que les contextes dans lesquels des mesures participatives sont à organiser, tout en laissant de la place à l'émergence de modèles différents. Un défi est d'identifier les méthodes de consultation appropriée selon l'échelle du projet et son secteur d'implantation; les PPP pourraient établir des principes en ce sens. Il est à noter que plusieurs municipalités ont adopté ce genre de politique sans le déclarer en fonction de la LAU et sans se prévaloir de l'exemption prévue à l'article 80.2. Ceci démontre un intérêt grandissant d'une partie du milieu municipal à améliorer ses pratiques et à se doter d'un cadre prévisible.

Recommandation 3 : Rendre les Politiques de participation publique obligatoires pour toutes les municipalités, tout en les dissociant des référendums en urbanisme et en allégeant les exigences.

4.2. Consultation en amont des démarches de planification

La consultation publique doit rester ferme et les obligations sont à renforcer, particulièrement lors des démarches de planification visant à élaborer la vision de l'avenir du territoire d'une collectivité. Comme mentionné en introduction, à l'heure actuelle, la LAU prévoit peu de distinctions en termes d'obligations selon le sujet et les échelles sur lesquels porte la consultation. Que ce soit la modification technique d'un élément dans une grille de zonage ou bien l'adoption d'un plan d'urbanisme à l'échelle d'une ville, les obligations sont semblables à quelques détails de près. Pour l'Ordre, il est surtout important d'aller vers la population et de mettre en place une démarche de participation publique lorsque vient le moment d'établir une vision pour l'avenir d'une collectivité ou d'un secteur. Par conséquent, le renforcement des obligations minimales de la LAU doit viser avant tout les démarches de planification.

L'élaboration ou la révision d'un schéma d'aménagement et de développement ou d'un plan d'urbanisme est un processus qui engendre des répercussions importantes sur le territoire. Et, dans le contexte de la PNAAT et des nouvelles OGAT, la volonté est que ce soit encore davantage le cas, notamment dans les municipalités qui n'ont pas jusqu'à présent pleinement assumé un rôle proactif en termes de développement territorial.



Ainsi, il est normal que le public soit pleinement impliqué dans l'élaboration de la vision et que les citoyens, les groupes de la société civile et les autres acteurs interpellés puissent **non seulement commenter une version déjà bien aboutie des documents**, mais être pleinement **dès le début partie prenante de leur conception**. Une participation en amont permet d'identifier les besoins, les préoccupations et les attentes des citoyens pour en tenir compte dès l'idéation des projets. Cette façon de faire est déjà de plus en plus répandue. Mais ces pratiques ne sont pas universelles et il serait pertinent d'inscrire cette approche comme obligation dans la LAU, sans être inutilement prescriptif quant aux moyens, comme c'est le cas par exemple pour l'élaboration des OGAT et de la PNAAT.

Recommandation 4 : Intégrer dans la LAU une nouvelle obligation de consultation sur les orientations et les objectifs du plan d'urbanisme et du schéma d'aménagement et de développement, comme première étape d'une démarche de révision, en amont du dépôt d'un projet de plan.

De plus en plus de municipalités choisissent de mettre en place des démarches participatives lors d'initiatives majeures de planification en urbanisme. Que ce soit par le biais d'ateliers participatifs, de charrettes, de cafés urbains, de forums, de sommets ou bien d'activités à l'intention de la société civile ou des parties prenantes clés, les municipalités multiplient les façons d'impliquer la population au-delà de simplement donner une occasion de réagir à une proposition très avancée. Ces approches sont à généraliser, notamment dans le cadre des révisions de plans d'urbanisme et de l'élaboration des programmes particuliers d'urbanisme. Selon nous, tout comme l'idée d'une consultation au moment de la définition des orientations, l'important est d'établir le principe général dans la loi, mais aussi de laisser aux municipalités le choix de déterminer quels sont les mécanismes les plus adaptés à leur situation et à leurs capacités.

Recommandation 5 : Intégrer dans la LAU une obligation de prévoir des mesures de participation active dans le cadre de l'élaboration ou de la révision de plan d'urbanisme, ainsi que lors de l'élaboration de plan particulier d'urbanisme.

Il nous paraît également incontournable de prévoir des délais plus importants et la possibilité pour les citoyens et les groupes de la société civile de soumettre des commentaires après une assemblée de consultation publique. Par exemple, dans le cas d'une révision de plan d'urbanisme, selon la LAU actuelle, une municipalité pourrait adopter un projet de plan d'urbanisme, laisser seulement deux semaines à la

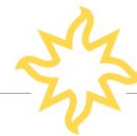


population pour en prendre connaissance, tenir son assemblée de consultation au quinzième jour et adopter le plan le jour même. C'est une hypothèse extrême, mais elle démontre le décalage entre les obligations minimales prévues par la loi et les meilleures pratiques. De notre point de vue, il importe de prévoir un délai plus long pour l'ensemble du processus et d'obliger les villes à recevoir les commentaires écrits durant une période comprenant un nombre minimal de jours subséquents à l'assemblée publique.

Recommandation 6 : Prévoir des délais plus longs pour les consultations publiques en lien avec la modification et la révision des outils de planification en plus de la possibilité de soumettre des commentaires écrits durant la période de consultation, afin de faciliter la participation des citoyens et de la société civile.

Dans le même ordre d'idées, il est essentiel de fournir aux citoyens l'information nécessaire à une véritable participation lors des consultations publiques. Une avancée importante du PL 16 est la mise en place d'un système de monitoring sur les plans national et régional. Nous avons espoir que ce système encouragera une meilleure redevabilité des responsables politiques quant aux effets concrets de la planification et à l'assiduité dans la mise en œuvre de celle-ci. L'Assemblée nationale n'a pas choisi d'instaurer un mécanisme équivalent comprenant des objectifs et des cibles pour les plans d'urbanisme des municipalités locales. Une option de rechange, moins lourde sur le plan administratif, serait d'intégrer dans la LAU une obligation de publier le bilan de la mise en œuvre du plan d'urbanisme en vigueur au début des démarches de révision, ce qui constituerait un élément d'information intéressant pour aider les citoyens et les inciter à participer de façon significative. Ce document d'information pourrait également comprendre un diagnostic et l'identification des principaux enjeux à prendre en compte lors de la révision, que ce soient des éléments identifiés comme étant à actualiser ou des nouveaux défis auxquels il s'agit de trouver des réponses à travers la nouvelle planification.

Recommandation 7 : Intégrer dans la LAU une obligation de publier un bilan de la mise en œuvre du plan d'urbanisme en vigueur ainsi qu'un diagnostic identifiant les principaux enjeux à prendre en compte lors de la révision.



4.3. Allègement des obligations de consultation lors des modifications réglementaires

Parallèlement à ces obligations renforcées et bonifiées de consultation et de participation au moment de la planification, l'Ordre préconise l'allègement et la simplification des obligations en lien avec les modifications de la réglementation d'urbanisme ainsi qu'à l'octroi d'autorisations particulières. Les pistes du PL 16 à ce sujet constituent un point de départ intéressant pour les discussions dans le cadre du chantier à venir. Prévoir la consultation écrite comme méthode par défaut est une piste prometteuse, notamment pour les modifications de nature plutôt technique ou ne soulevant pas d'enjeux politiques majeurs. Pour assurer la transparence du processus et la participation effective des citoyens, il faudra accompagner ce changement d'une obligation de mise à disposition de l'information expliquant le projet de règlement concerné.

L'Ordre reconnaît que les enjeux de planification suscitent parfois moins de mobilisation citoyenne que les modifications réglementaires associées à un projet de développement précis. Si une densification douce est à dédramatiser et qu'elle ne devrait pas nécessiter de consultations exhaustives à l'étape d'un projet spécifique, il est légitime que les citoyens souhaitent et puissent se prononcer sur les projets majeurs, même s'ils sont conformes à la planification. Nous pensons, par exemple, à un changement de zonage ouvrant la voie à un projet de redéveloppement d'un centre commercial ou d'un autre grand site pouvant générer des effets structurants sur un quartier. Ainsi, certains changements réglementaires, notamment pour permettre des projets d'envergure méritent des démarches de consultation plus importantes qu'une simple occasion de soumettre des commentaires.

Cependant, ce sera un défi de fixer des critères ou un seuil universel à même la loi au-delà duquel des obligations supplémentaires s'appliqueraient compte tenu de la nature contextuelle de ce qui constitue un projet structurant. Il serait pertinent de discuter de ce sujet et d'y réfléchir dans le cadre du chantier à venir. Une piste possible serait que les municipalités identifient, via leurs Politiques de participation publique, ce qui constitue un projet structurant pour son territoire et identifie des mécanismes de consultation applicables, au-delà des dispositions de la LAU. Dans tous les scénarios, la LAU établit des obligations minimales de consultation et les municipalités ont toujours la liberté de prévoir des démarches qui vont au-delà des obligations afin d'assurer l'acceptabilité sociale et l'adhésion politique de la population.



Recommandation 8 : Prévoir un système de consultation écrite sur les modifications à la réglementation, tel qu’initialement préconisé dans le PL 16, accompagné d’exigences bonifiées de mise à disposition de l’information sur la proposition. Réfléchir à la nécessité que certaines modifications de réglementation d’urbanisme soient néanmoins assujetties à des démarches de consultation plus importantes.

L’Ordre croit qu’il faudra actualiser la loi à la lumière de la généralisation des nouvelles technologies et moyens de communication, dont l’Internet. Plusieurs dispositions à la LAU, comme l’affichage papier d’avis à la mairie ou bien la possibilité d’une distribution physique d’un résumé de projet, sont des anachronismes qui n’ont plus lieu d’être inscrits dans la loi. La possibilité d’adopter un règlement sur les avis, prévue par la Loi sur les cités et villes et le Code municipal, permet aux municipalités de procéder autrement. Mais, compte tenu de la volonté de réviser globalement les dispositions en matière de consultation publique, le moment est opportun de revoir ces dispositions. La loi pourrait, par exemple, prévoir la publication des avis en ligne, ainsi que la publication par un autre moyen au choix de la municipalité, qui pourrait passer par une méthode traditionnelle telle l’affichage ou un journal municipal, ou bien des moyens utilisant les nouvelles technologies de communication. L’essentiel est de donner aux municipalités la possibilité de diversifier les moyens de communication afin d’assurer une communication efficiente.

Enfin, il serait également pertinent de réfléchir à la manière de rendre les communications plus accessibles aux citoyens. Le format et la terminologie des avis sont critiqués, accusés d’être peu compréhensibles pour les citoyens non-initiés. Des dispositions encourageant un langage plus clair ainsi que des éléments explicatifs plus visuels aideraient à une meilleure accessibilité de l’information.

Recommandation 9 : Actualiser les dispositions d’information et de consultation publiques inscrites à la LAU pour les adapter aux nouvelles technologies de communication et pour rendre l’information plus accessible et compréhensible pour les citoyens

4.4. Instances spécialisées en participation publique

Certaines villes ont mis en place des instances indépendantes en participation publique. L’Office de consultation publique de Montréal (OCPM), créée en 2002 dans la foulée des fusions municipales, est la plus ancienne. Plus récemment, la Ville de Longueuil a créé l’Office de participation publique de Longueuil, sous le même modèle que l’OCPM, et la Ville de Sherbrooke a créé un Secrétariat à la participation



citoyenne relevant de la direction générale plutôt qu'indépendant sur le plan administratif comme le sont les deux offices.

Selon nous, cette institutionnalisation des mécanismes de participation publique est à encourager et contribue au renforcement des pratiques et la dépolitisation des démarches, en plus de consolider un écosystème et des pôles d'expertise en la matière. Ce n'est évidemment pas un modèle qui convient à la majorité des municipalités, compte tenu des ressources requises et de la nécessité d'avoir une masse critique de dossiers à confier à cette instance, mais nous croyons qu'il s'agit d'une piste prometteuse pour les grands centres urbains du Québec. Dans le cadre du chantier, nous proposons d'explorer cette question et de trouver des pistes pour faciliter le déploiement de ce genre d'instances. Parmi les sujets à discuter : la possibilité de prévoir de telles instances dans la LAU, de manière facultative, la possibilité de créer ces instances à l'échelle des MRC, comme office de consultation régionale mutualisé ou encore le déploiement d'autres soutiens et encouragements à travers des programmes et des financements.

Recommandation 10 : Soutenir l'émergence d'instances municipales indépendantes, spécialisées en matière de participation publique.



5. Les référendums en urbanisme

Les référendums en urbanisme sont un mécanisme de participation publique unique au Québec, présents dans notre système d'urbanisme avant même l'adoption de la LAU. Si plusieurs groupes tiennent aux référendums comme garde-fou essentiel contre les changements de zonage arbitraires, inadéquats ou irréfléchis, ils font également l'objet de critiques. Plusieurs déplorent la complexité des processus prévus par la loi, complexes à appliquer par les fonctionnaires municipaux et encore plus opaques pour les citoyens. Il est en effet anormal qu'un mécanisme de participation publique soit essentiellement l'apanage d'avocats ou d'autres experts spécialisés.

À l'heure de la crise de l'habitation, de plus en plus d'observateurs considèrent que les référendums constituent un frein aux transformations urbaines nécessaires, que la densification urbaine et la construction de nouveaux logements s'en trouvent bloquées ou retardées et que le mécanisme donne un poids trop important à un nombre restreint d'opposants à un projet. Le système peut aussi donner lieu à plusieurs incongruités que ce soit en termes de projets assujettis ou de bassins de citoyens ayant le droit de participer au processus. Plusieurs déplorent le grand nombre de modifications aux règlements d'urbanisme assujettis à l'approbation référendaire, tout comme le fait que le mécanisme donne un droit de veto prépondérant aux riverains immédiats. Les riverains peuvent avoir des préoccupations spécifiques et ils doivent être entendus, mais l'intérêt de la collectivité dans son ensemble doit être prédominant dans la prise de décision. Souvent, les projets ont des retombées intéressantes, mais plus diffuses pour la communauté élargie, par exemple en termes de réponse aux besoins en habitation ou de nouveaux services et équipements.

Même les tenants de la participation publique critiquent le système des référendums dont la nature encourage l'opposition franche aux projets plutôt que le dialogue et l'amélioration. Surtout, ce système crée un espace d'action significatif pour les citoyens seulement en fin de parcours du développement des projets. Selon la professeure Laurence Bherer : « Cette procédure donne aux citoyens un droit de veto considérable. A contrario... il s'agit d'un mode antagoniste de participation qui favorise la polarisation du débat et l'expression d'un nombre relativement faible de citoyens, en l'occurrence ceux qui résident dans la zone immédiate du projet de règlement »¹. Ainsi, malgré leur caractère participatif, les référendums sont en opposition à une approche plus large et collaborative de la participation publique. En somme, le système de référendums en urbanisme est mal aimé par un large éventail d'observateurs et de parties prenantes.

¹ Bherer, Laurence (2011). Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec. *Télescope*, vol. 17, no 1, p.157-171.



5.1. Pour une réforme majeure du mécanisme référendaire

Malgré ces critiques, l'Ordre se positionne en faveur du maintien des référendums. Pour les urbanistes, les référendums représentent un garde-fou ultime, salubre pour notre système d'aménagement. Ils représentent aussi un outil précieux pour les citoyens contre des projets mal ficelés ou ne jouissant pas de l'acceptabilité sociale. Et, surtout, l'existence du mécanisme référendaire est un fort incitatif à consulter au-delà du minimum légal, à prendre réellement en compte les préoccupations des citoyens et à bonifier les projets. Si parfois les référendums ont l'effet de bloquer des projets valables, ils servent d'encouragement à l'amélioration des projets et permettent de bloquer des projets inadéquats.

Cependant, il est clair que, dans sa forme actuelle, ce système comporte plusieurs dysfonctionnements majeurs. L'Ordre partage plusieurs des critiques exprimées et croit que le fruit est mûr pour une réforme et que les articles 128 à 137 de la LAU sont à revoir de fond en comble. Un travail important de simplification doit être mené. Les paramètres doivent également être revus pour que seuls les projets qui dérogent de façon fondamentale au cadre en vigueur y soient assujettis et que seuls les projets provoquant une large opposition puissent être bloqués.

Nous croyons qu'il est également nécessaire de privilégier une véritable refonte des articles de la LAU applicables aux référendums, c'est-à-dire une réécriture totale. Nous ne croyons pas nécessairement que chaque élément du système soit à revoir et sommes globalement d'accord avec l'architecture générale du système, dont son organisation en trois étapes, à savoir la demande, le registre et le scrutin. Même s'il n'est pas préconisé de transformer fondamentalement le système, le texte législatif gagnerait à être reformulé dans une optique de simplification et de lisibilité; à l'heure actuelle, même les greffiers et les juristes peuvent s'y perdre. Enfin, il serait important de profiter de cet exercice pour apporter des allègements procéduraux afin de s'assurer que les réformes n'aient pas comme résultat d'alourdir le texte. Une révision globale des articles qui régissent les scrutins référendaires dans la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités seraient également souhaitable, mais des modifications plus ciblées pourraient être envisageables s'il est jugé nécessaire de limiter l'étendue de la réforme.

Recommandation 11 : Procéder à une réforme majeure des référendums en urbanisme pour en simplifier la rédaction, mieux cibler les projets les plus structurants et rehausser le nombre de citoyens nécessaires pour enclencher les différentes étapes.



5.2. Mieux cibler les modifications assujetties

Toute réforme du mécanisme référendaire doit faire en sorte de mieux cibler les points assujettis pour que seules les modifications à grand impact puissent être bloquées par référendum. Dans un contexte de crise de l'habitation et de l'impératif de consolidation urbaine, les municipalités ont l'obligation d'actualiser leur réglementation d'urbanisme afin de créer plus de possibilités de construction de plein droit. Il faut reconnaître que le choix de certaines municipalités de maintenir un zonage restrictif, puis de gérer la densification à la pièce par des modifications de zonage ou des projets particuliers, a l'effet d'ouvrir la porte aux référendums. Si cette stratégie permet effectivement de garder un plus grand contrôle sur les projets, il comporte le désavantage d'exposer davantage de projets à l'approbation référendaire. La densification douce et moyenne doit être possible de plein droit, afin que les autorisations particulières et la nécessité des changements de zonage soient réservées aux projets structurants.

Cependant, même en réformant le zonage, il restera inévitable que certains projets de redéveloppement ne soient pas conformes à l'ensemble de la réglementation d'urbanisme applicable. Le cadre doit donc évoluer pour que le mécanisme référendaire soit réservé aux projets d'envergure qui représentent un écart important au cadre en place. Le PL 16 est un pas en avant en ce sens avec l'exemption, notamment, des règlements de lotissement, de certains nouveaux éléments de règlements de zonage et de modifications aux normes de densité et de volumétrie à l'intérieur d'une variation d'un tiers. Il faut approfondir cette approche pour réduire à l'essentiel les modifications assujetties aux référendums.

Dans le cadre du Projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (PLADTU), l'Ordre a proposé que les modifications du plan d'urbanisme, plutôt que les modifications de la réglementation, soient assujetties à l'approbation référendaire. Selon nous, il s'agit toujours d'une piste à explorer dans le cadre du futur chantier. Dans cette vision, c'est le plan qui représente le contrat entre les élus et les citoyens, le zonage étant plutôt un moyen de sa mise en œuvre. D'ailleurs, il est à noter que le mécanisme référendaire en matière d'urbanisme a été intégré dans le corpus législatif québécois avant même l'adoption de la LAU, à une époque où les municipalités avaient le pouvoir de zoner, mais sans cadre fixe à respecter pour la planification.

Ainsi, seuls les projets majeurs non conformes au plan pourraient être bloqués par référendum. En plus de ne plus assujettir la majorité des projets à l'approbation référendaire, cette approche aurait comme effet de valoriser davantage la planification, un des objectifs de la PNAAT. Cependant, une telle réforme



impliquerait un changement de paradigme important et nécessiterait d’être explorée en profondeur afin de bien en comprendre les impacts potentiels, car le contenu et le niveau de précision des plans d’urbanisme sont très variables d’un cas à l’autre. Dans plusieurs municipalités ayant des plans d’urbanisme minimalistes, voire désuets, un tel changement pourrait effectivement revenir à mettre fin aux référendums, ce qui n’est pas l’intention de l’Ordre. Avec la nouvelle génération de schémas d’aménagement à venir pour se conformer aux nouvelles OGAT et la concordance des plans d’urbanisme, cette situation devrait changer progressivement.

S’il s’avère qu’un système de processus référendaire plus axé sur les plans d’urbanisme n’est pas faisable, il serait également possible de maintenir la logique actuelle, tout en réduisant les modifications assujetties pour ne cibler que les plus importantes. Le projet de loi n° 16 a déjà apporté des changements dans ce sens, que ce soit par les retraits à l’article 123 ou les nouvelles exclusions de l’article 123.1. Il serait possible d’aller plus loin en ne conservant que les usages principaux (paragraphe 3 de l’article 113) et les modifications de densité (paragraphe 5) au-delà d’un certain seuil pour viser seulement les modifications destinées à permettre les constructions de grande envergure. La définition d’un tel seuil serait à discuter dans le cadre du chantier et pourrait être exprimée sous forme de plancher ou bien de variation de pourcentage par rapport aux normes en vigueur. Il serait donc envisageable de retirer plusieurs autres éléments du zonage de l’approbation référendaire, dont les logements accessoires (paragraphe 3.1), les dispositions en lien avec les entreprises à l’intérieur des résidences (paragraphe 3.2), les zones à laisser libres (paragraphe 4) et les droits acquis (paragraphe 18, 19).

Recommandation 12 : Réformer les modifications assujetties à l’approbation référendaire pour cibler seulement les modifications les plus structurantes.

- ***Piste 1 : Explorer la possibilité d’assujettir à l’approbation référendaire les modifications du plan d’urbanisme plutôt que les modifications réglementaires ;***
- ***Piste 2 : Intégrer dans la loi de nouvelles exclusions à l’approbation référendaire pour assujettir seulement les changements d’usage principal et les changements de densité au-delà d’un certain seuil.***

Une nouveauté proposée dans le PLADTU était la possibilité de désigner dans les plans d’urbanisme des « zones franches », c’est-à-dire des secteurs de requalification soustraits à la possibilité d’approbation



référendaire. Controversée à l'époque, la notion a toutefois toujours ses adeptes et il serait pertinent d'y réfléchir à nouveau. Dans le contexte de la consolidation urbaine, certains secteurs seront notamment appelés à se transformer de façon importante, autant en termes de densité que d'usage voire en ce qui concerne la trame des rues et leur structure urbaine. Il est légitime de se demander si le mécanisme référendaire a lieu d'être dans de telles situations où il y aura rupture assumée entre les caractéristiques du bâti actuel et celles de l'avenir.

Une possibilité pour encadrer la désignation des zones franches serait d'associer cette exclusion aux secteurs à consolider identifiés au Schéma d'aménagement et de développement (SAD) ou bien aux secteurs centraux voués à recevoir une part importante de la croissance. Ainsi, la désignation de zones franches pourrait seulement se faire en cohérence avec la planification régionale et en appui à la consolidation urbaine, ce qui réduit la possibilité d'incongruités et de choix arbitraires.

Recommandation 13 : Réfléchir à la pertinence d'intégrer dans la loi la possibilité de zones exemptées d'approbation référendaire dans les secteurs devant faire l'objet d'une consolidation de façon prioritaire identifiés au SAD.

5.3. Élargir le nombre de citoyens appelés à participer

Une des critiques fondamentales du fonctionnement actuel du mécanisme référendaire est le fait qu'un nombre restreint de citoyens peut bloquer un projet ayant des avantages importants, mais diffus pour la communauté. Même si cela demeure exceptionnel, des cas de projets bloqués par une douzaine de citoyens ont grandement contribué à la perception que les référendums constituent un frein au redéveloppement et à la consolidation. C'est pourquoi une réforme doit remonter le seuil de participation nécessaire pour enclencher un processus référendaire : l'opposition à un projet doit être large et non pas confinée aux riverains immédiats.

Si le référendum est en principe un outil démocratique, plusieurs dispositions de la loi ont comme impact de donner un pouvoir prépondérant à une minorité motivée et mobilisée. Tout d'abord, le système de zone visée et de zones contiguës crée des incongruités concernant les citoyens pouvant participer. De plus, il est extrêmement rare que le processus aille jusqu'au bout, c'est-à-dire que les trois étapes sont franchies, compte tenu de la lourdeur administrative et des coûts d'un scrutin référendaire. Ainsi, la réussite des



opposants à l'étape du registre, voire de la demande, signe généralement l'arrêt d'un projet, les municipalités préférant systématiquement retirer le projet de règlement pour éviter d'avoir à procéder au scrutin. Donc, en réalité, une opposition d'aussi peu que 10 % à 15 % de riverains immédiats peut suffire pour bloquer un projet, ce qui parfois revient à donner un droit de veto à un noyau dur d'opposants.

Le découpage du territoire en zones, prévu dans un règlement de zonage, est conçu à des fins de gestion du développement non pas à des fins démocratiques. Il peut donc donner des résultats très variables en termes du nombre de citoyens pouvant participer ainsi qu'en termes de distance avec le terrain visé par le projet. Le système des zones visées et de zones contiguës est donc à revoir afin de faire en sorte que le processus référendaire se déroule à l'échelle du voisinage, voire du quartier, plutôt que parmi les riverains immédiats. Une piste serait de remplacer la notion de zone contiguë par la notion de rayon de distance de la zone visée ou du terrain visé dans le cas d'un projet particulier. La distance exacte est sujette à discussion, mais nous préconisons quelques centaines de mètres, et elle pourrait être modulée dépendamment si le terrain ou la zone visée se trouvent à l'intérieur ou à l'extérieur d'un périmètre d'urbanisation. Ainsi, la désignation des citoyens pouvant participer serait uniformisée et plus prévisible.

Une autre possibilité, plus simple à appliquer pour les municipalités, serait de considérer que le territoire de référence soit, dès l'étape de la demande, la zone visée ainsi que l'ensemble des zones contiguës. Ainsi, les citoyens du quartier élargi seraient concernés dès l'adoption d'un projet de règlement et, advenant une demande recevable, l'ensemble des citoyens des zones contiguës pourraient signer le registre. Cette approche obligerait aussi les éventuels opposants à mobiliser d'autres citoyens au-delà de leur secteur immédiat et exigerait une plus grande participation pour que le processus passe à l'étape du scrutin.

→ ***Recommandation 14 : Réformer la détermination de la zone de référence pour les procédures référendaires afin de viser l'échelle de voisinage élargi ou de quartier plutôt que les alentours immédiats de la zone visée.***

- ***Piste 1 : Remplacer le système de zone visée et de zones contiguës par un système de rayon de distance ;***
- ***Piste 2 : Considérer par défaut la zone visée et l'ensemble des zones contiguës comme le territoire de référence.***



Il faudra également rehausser les seuils du nombre de signatures à l'étape de la demande d'ouverture de registre ainsi qu'à l'étape du registre. Le seuil de 12 personnes pour la demande de registre est à augmenter; 25 paraît de prime à bord un nombre intéressant, mais serait à discuter dans le cadre du chantier de réflexion. Quant au registre lui-même, le calcul du nombre de signatures requis est inutilement compliqué à l'heure actuelle; un pourcentage fixe revu à la hausse est à envisager.

Il serait aussi possible de procéder à d'autres allègements et optimisations. Par exemple, le nombre de jours pour la signature du registre pourrait être réduit à trois. On pourrait également prévoir l'option d'un vote positif au registre, étant donné qu'en pratique le scrutin a rarement lieu, ce qui empêche les citoyens favorables à la modification de se prononcer. Dans une optique de réduction de délais, il pourrait aussi être envisagé de retirer la notion du second projet de règlement pour que la consultation publique et l'avis référendaire aient lieu de manière concomitante.

Recommandation 15 : Rehausser les seuils de signatures nécessaires pour franchir les étapes de la demande d'ouverture de registre et du registre. Procéder à diverses optimisations de la procédure du registre, dans une optique de simplification et de réduction des délais.



6. Mesures non législatives

Parallèlement au chantier de modification de la LAU, il est important que le gouvernement soit proactif dans le soutien aux municipalités ainsi que dans le développement et la diffusion des bonnes pratiques. Au cours des dernières années, l'expertise en participation publique s'est beaucoup développée au Québec, que ce soit via des OBNL, des firmes privées spécialisées ou même à l'interne de plusieurs villes s'étant dotées de ressources et ayant bâti des équipes et des instances dédiées. Cependant, les capacités sont inégales et plusieurs municipalités, particulièrement les moins peuplées, doivent se débrouiller avec des budgets et des équipes restreints. Elles vont donc rarement au-delà des obligations légales en matière de consultation.

Par conséquent, il sera important que l'actualisation et le rehaussement des obligations soient accompagnés par des mesures non législatives en soutien aux municipalités. D'abord, pour outiller les municipalités face aux nouvelles obligations, mais aussi pour les inciter à adopter les meilleures pratiques au-delà des minimums légaux. Le chantier est le moment idéal pour identifier les besoins prioritaires, mais nous pouvons déjà penser entre autres à la production de guides, la reconnaissance de projets novateurs, un programme de soutien aux projets de participation publique plus poussés ou bien un financement des projets de recherche universitaires sur le sujet.

Recommandation 16 : Mettre en place des mesures non législatives afin de soutenir le développement des bonnes pratiques et le rehaussement des capacités des municipalités.



7. Conclusion

Les défis multiples et le renouvellement du cadre entourant l'aménagement du territoire au Québec créent une conjoncture propice à une modernisation des dispositions concernant la participation publique prévues à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. L'Ordre des urbanistes du Québec, comme d'autres, le souhaite. Notre vision de cette réforme présentée dans ce mémoire a été réfléchie dans un souci de préserver les équilibres entre les pouvoirs des citoyens et la prise en compte des besoins collectifs, dans le cadre de notre mission de protection du public.

Ce document vise à faire avancer et à structurer les réflexions. Nous ne prétendons pas que les propositions et pistes mises de l'avant constituent des solutions abouties. Elles sont assurément perfectibles. L'Ordre est impatient d'en discuter au cours du chantier à venir sur le sujet pour approfondir les réflexions. L'organisation entend y participer avec enthousiasme.