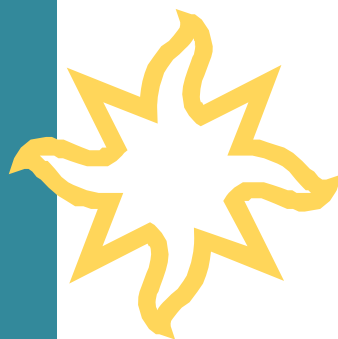


Consultations sur le projet de loi n° 104, *Loi modifiant diverses dispositions afin notamment de donner suite à certaines demandes du milieu municipal*

Reconsidérer trois aspects du texte pour la protection du public

Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec
Octobre 2025



Ordre des
Urbanistes du
Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC	3
INTRODUCTION	4
VOLET 1 : GOUVERNANCE DE LA COMMUNAUTE METROPOLITAINE DE MONTREAL	5
1.1 - Un critère inédit, inadéquat et inéquitable qui crée un dangereux précédent	
1.2 - Pour une gouvernance métropolitaine partagée et concertée	
VOLET 2 : TITRE D'OFFICIER MUNICIPAL EN BATIMENT, EN ENVIRONNEMENT ET EN URBANISME	9
2.1 - Une formulation maladroite risquant de générer de la confusion	
2.2 - Un partage des responsabilités en aménagement à structurer à tous les niveaux	
VOLET 3 : EXEMPTION DE L'APPROBATION REFERENDAIRE AUTOUR DES RESEAUX DE TRANSPORT	14
3.1 - Un objectif légitime, des moyens questionnables	
3.2 - La densification et la qualité à l'épreuve de l'acceptabilité sociale	
3.3 - La planification urbaine comme un contrat social	
CONCLUSION	20
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	22

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

L'Ordre des urbanistes du Québec (l'Ordre) est le gardien et le promoteur de la compétence professionnelle en aménagement du territoire et en urbanisme. Créé en 1963, il s'assure que les compétences professionnelles des urbanistes répondent à des standards de qualité élevés et que ceux-ci agissent selon les règles d'éthique énoncées dans leur code de déontologie.

Son registre compte plus de 1800 membres, y compris les candidats et les candidates à la profession. Ils interviennent à tous les niveaux de la planification et du contrôle de l'aménagement du territoire et auprès de tous les types d'intervenants : ministères, municipalités régionales de comté, communautés métropolitaines, villes et municipalités, entreprises, promoteurs, citoyens et citoyennes, organismes à but non lucratif, etc.

Le rôle de l'Ordre est de défendre l'intérêt public à travers la promotion d'un aménagement intégré et durable. Pour réaliser sa mission de protection du public, il appuie son action sur les valeurs d'intégrité, d'excellence, d'audace, d'ouverture et de transparence. C'est d'ailleurs sur la base de ces valeurs que l'Ordre prend position sur les projets de loi du domaine en vue d'améliorer continuellement les bonnes pratiques urbanistiques afin que, à terme, tout le Québec en bénéficie.

INTRODUCTION

Le 21 mai dernier, Andrée Laforest, alors ministre des Affaires municipales, a déposé le projet de loi n° 104, soit la *Loi modifiant diverses dispositions afin notamment de donner suite à certaines demandes du milieu municipal*. Depuis, il y a eu une prorogation du Parlement et une nouvelle ministre, Geneviève Guilbault, a été nommée aux Affaires municipales. Les travaux de la Commission de l'aménagement du territoire reprennent avec l'étude du projet de loi n° 104.

Dès le départ, la publication de ce texte a surpris plusieurs acteurs concernés, qui ont regretté ne pas avoir été consultés ou prévenus. L'Ordre est de ceux-ci et aurait apprécié une concertation ou une information préalable. Ce projet de loi omnibus, bien qu'il soit court, touche en effet plusieurs législations importantes pour l'Ordre et la profession d'urbaniste, notamment la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (CMM), la *Loi sur les cités et villes*, ainsi que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU).

Compte tenu des dispositions susceptibles d'entraîner des répercussions sur l'aménagement du territoire et sur le champ d'intervention des urbanistes, l'Ordre souhaite donc ici se pencher sur le projet de loi, en vue de sa bonification.

Le mémoire porte sur trois aspects : la révision de la gouvernance de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), la création du titre et l'obligation pour les municipalités de nommer des officiers municipaux en bâtiment, en environnement et en urbanisme, ainsi que l'exemption référendaire pour les projets augmentant la densité d'occupation du sol à proximité d'un réseau de transport structurant sur rail ou en site propre.

Précisons d'emblée que, dans une perspective de protection du public — de tous les publics — le premier aspect du projet de loi n° 104 inquiète particulièrement l'Ordre, puisqu'il constitue un point de rupture avec les principes de représentativité et d'équité qui doivent guider les processus décisionnels touchant au territoire. La modification est d'autant plus préoccupante qu'elle a été proposée à seulement quelques mois des élections municipales et provinciales, ce qui place plusieurs des acteurs concernés dans une situation délicate pour intervenir.

VOLET 1 : Gouvernance de la Communauté métropolitaine de Montréal

Le projet de loi n° 104 vise notamment, selon le communiqué du gouvernement, à « rééquilibrer les pouvoirs entre Montréal et les banlieues » au sein de la CMM. Cette réforme prévoit des modifications à la composition du conseil et du comité exécutif en réduisant la part des membres issus de l'agglomération de Montréal au sein des deux instances.

Le gouvernement justifie ce rééquilibrage du pouvoir en avançant l'argument du poids démographique, alors que le poids de Montréal en termes d'électeurs et d'électrices a diminué, passant de 51 % en 2005 à 46 % aujourd'hui. À cela s'ajoutent des tensions centre-périphéries à propos du financement du transport collectif et de la taxe sur les immatriculations, jugés trop élevés par les municipalités qui sont moins bien desservies.

Selon l'Ordre, l'ensemble de ces éléments contextuels illustrent la complexité des enjeux métropolitains et les défis en matière de gouvernance qui affectent la capacité à assurer une répartition équitable des charges et des responsabilités à une échelle territoriale aussi vaste.

1.1 - Un critère inédit, inadéquat et inéquitable qui crée un dangereux précédent

Le projet de loi prévoit une révision de la gouvernance de la CMM afin d'ajuster la répartition des sièges du conseil et du comité exécutif entre ses cinq groupes géographiques (l'agglomération de Montréal, l'agglomération de Longueuil, Laval, la couronne Nord et la couronne Sud). Le conseil passerait de 28 à 26 membres, dont 12 provenant de l'agglomération de Montréal (plutôt que 14)¹. Le comité exécutif serait également réduit, de 8 à 7 membres, la représentation de Montréal passant de 4 à 3 élus (soit le maire ou la mairesse et 2 autres représentants).

La modification proposée de la composition des deux instances de la CMM s'appuie sur un critère inédit : le nombre d'électeurs et d'électrices, plutôt que la population totale. En tant que gardien des bonnes pratiques en urbanisme et de la protection du public, l'Ordre souhaite attirer l'attention sur plusieurs de ses

¹ Ce changement est significatif puisqu'il accorderait la majorité des voix aux régions périphériques.

préoccupations.

Le projet de loi, s'il était adopté, créerait une exception visant spécifiquement la CMM. Aucune démarche équivalente n'est en effet prévue pour l'autre communauté métropolitaine, celle de Québec. Nous ne trouvons pas de justification à ce traitement différencié. Celle-ci semble s'inscrire dans une position gouvernementale qui, ces dernières années, cherche à remettre en question d'une manière ou d'une autre le pouvoir décisionnel de l'agglomération de Montréal au sein de la CMM au profit des municipalités de banlieue², alors que ce n'est pas le cas pour Québec.

De surcroît, le poids décisionnel des villes dans des instances supralocales est accordé selon la part de population de chacune des municipalités membres. Par exemple, le poids décisionnel des municipalités au sein des MRC est attribué, entre autres, selon un critère démographique.

Cette réforme marquerait donc un tournant et un précédent. Elle inquiète l'Ordre et ne peut pas être effectué sans une réflexion de fond.

Le rôle de la CMM, notamment vis à vis de la planification du territoire, concerne l'ensemble de la population — enfants, familles, personnes immigrantes résidents permanents ou expatriées ponctuels, étudiants étrangers, demandeurs d'asile, etc. — et non uniquement les électeurs et électrices inscrits. Le recours à ce critère plutôt que celui de la population globale introduit une iniquité.

Une telle approche peut créer une distorsion entre la réalité sociale, les besoins de services et d'équipements sur le terrain et la représentation institutionnelle. Les décisions doivent pouvoir être calibrées à la hauteur des besoins sur le terrain³. Elle risque également d'alimenter une gouvernance à deux vitesses, où une partie de la population se trouve symboliquement exclue des décisions qui la concernent et façonnent son milieu de vie. Le véritable enjeu ici est donc celui de l'équité, de la transparence et de la stabilité institutionnelle, pour que tous les citoyens et citoyennes, qui habitent et utilisent un territoire, soient pris en compte lors des prises de décision.

La mission de l'Ordre des urbanistes du Québec, comme pour tout ordre professionnel, est la protection du public, au sens large, et pas seulement les électeurs et électrices. Il ne peut donc appuyer une modification

² Quelques mois avant son arrivée au pouvoir en 2018, la Coalition Avenir Québec, qui forme le gouvernement actuel promettait de revoir la gouvernance de la CMM afin d'accorder plus de poids aux couronnes nord et sud. Il aura toutefois attendu la fin de son deuxième mandat pour concrétiser cet engagement à travers ce projet de loi.

³ Pensons aux équipements collectifs de portée régionale (grands parcs, installations sportives, etc.) qui sont accessibles à l'ensemble de la population.

législative qui accorderait du poids à certains groupes seulement, alors que chaque personne composant ce public a des besoins auxquels la CMM doit répondre.

C'est pourquoi, l'Ordre réclame le maintien du critère de population (article 4 et 34 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal) plutôt que celui des électeurs et électrices dans le calcul des sièges⁴.

→ **Recommandation 1 : Maintenir, dans un souci de protection du public, le critère de la population globale pour déterminer la composition du conseil et du comité exécutif de la CMM.**

1.2 - Pour une gouvernance métropolitaine partagée et concertée

Depuis son instauration, la CMM a su naviguer en eaux troubles pour s'imposer comme un acteur clé du développement urbain durable. Les tensions liées au déploiement des aires TOD ou encore la résistance rencontrée face à la protection des terres agricoles lors de l'élaboration du premier Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) illustrent bien ces défis. Toutefois, la gouvernance de la CMM a fait ses preuves en réussissant à accomplir ces démarches difficiles, mais ambitieuses. Loin d'avoir démerité, elle a su relever des défis similaires à ceux auxquels sont confrontées de nombreuses régions métropolitaines dans le monde, où les relations tendent souvent à se cristalliser à l'échelle supramunicipale.

Récemment, en juin 2025, la politique de financement de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) a été votée à l'unanimité⁵. Encore plus récemment en juin 2025, le nouveau PMAD a été adopté. L'Ordre s'est d'ailleurs impliqué dans la consultation sur ce PMAD révisé, qu'il l'a accueilli positivement, tout en encourageant la CMM à aller encore plus loin dans certains domaines. Si la gouvernance de la CMM était inadéquate et un réel problème aux yeux du gouvernement, celui-ci aurait dû agir en amont et revoir l'équilibre avant que ces importantes démarches soient menées et les documents adoptés. Maintenant que cela a été fait, la stabilité de la gouvernance est essentielle pour en assurer la mise en œuvre et garantir la capacité d'action de la CMM.

⁴ Bien entendu, cette recommandation vaut pour l'ensemble des instances supralocales québécoises.

⁵ À noter que la première politique de financement de l'ARTM n'avait pas été adoptée à l'unanimité : huit élus représentant 30 % de la population de la CMM et 61 % de la population des banlieues s'y étaient opposés, estimant qu'elle favorisait Montréal au détriment des municipalités de banlieue. La nouvelle politique, quant à elle, a été adoptée à l'unanimité, témoignant d'une collaboration soutenue et fructueuse entre la ville-centre et les périphéries.

Bien sûr, cela peut générer des tensions, d'autant que le territoire, ses parties prenantes et leur poids respectif sont en évolution constante. L'Ordre ne milite pas pour un statut quo absolu. Nous comprenons qu'il faut parfois prendre le temps de revoir les équilibres et d'ajuster la gouvernance afin de maintenir une forme d'équité⁶. C'est ce que, semble-t-il, le gouvernement souhaite faire à travers le projet de loi n° 104.

L'Ordre souhaite également rappeler que le statut de Montréal dépasse celui de simple ville-centre de la CMM : c'est la métropole du Québec. En 2017, le gouvernement du Québec a reconnu ce statut de métropole phare avec l'adoption du projet de loi n° 121, la *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*. Cette reconnaissance officielle témoigne du rôle stratégique que joue Montréal pour l'ensemble de la province, sur les plans économique, culturel, social et politique. Pour que cette contribution demeure et s'amplifie, il importe de renforcer et de consolider sa place, plutôt que d'amoindrir son influence au sein de la CMM. Un affaiblissement du poids décisionnel Montréal aurait inévitablement des répercussions, non seulement sur la région métropolitaine, mais aussi sur l'ensemble du Québec.

Au-delà même de ce qui est mentionné plus haut, l'Ordre considère que la proposition du gouvernement ne répond pas à la problématique identifiée par celui-ci, c'est-à-dire le rééquilibrage du pouvoir au sein de la CMM entre l'agglomération centrale et les municipalités de banlieue selon le poids électoral. Si l'on s'attarde sur la proposition du gouvernement, les changements proposés pour le comité exécutif auraient pour effet de placer Montréal en deçà de son poids réel, soit 42 % des sièges pour 46 % des électeurs et électrices. Il en va de même pour la Couronne Nord dont le nombre de membres au comité exécutif (14,3 %) reste inférieur à son poids réel en électeurs (16,9 %). Si ce projet de loi était adopté en l'état, il engendrait plus de déséquilibres qu'il n'en corrigerait.

En terminant, l'Ordre a pris connaissance de la démarche enclenchée par la CMM, qui a mandaté sa Commission de l'aménagement et de la mobilité pour réviser sa gouvernance de manière transparente et équitable, et il l'appuie. Celle-ci implique les cinq groupes géographiques composant la CMM. Trois volets sont au cœur de cette réflexion : la représentativité des groupes, les limites territoriales de la CMM, ainsi qu'un mode de financement plus équitable du transport collectif métropolitain.

Cette initiative, alors que le projet de loi n° 104 venait d'être publié, est une preuve de maturité de

⁶ L'équité suppose, bien sûr, un partage du pouvoir équilibré entre l'ensemble des municipalités dans un souci de planifier et de gérer le territoire de manière cohérente et concertée.

l'organisation et incite à lui faire confiance. S'il existe des enjeux de gouvernance ou de fonctionnement, les acteurs déjà habitués à collaborer ne sont-ils pas les mieux placés pour y répondre ? L'Ordre le croit et suivra ce dossier avec attention.

Bien qu'aucune position officielle n'ait encore été arrêtée par cette commission, il est possible de réfléchir à d'autres avenues pour ajuster le poids décisionnel selon les circonstances. Parmi celles-ci, il pourrait être envisagé d'appliquer les dispositions de l'article 270 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*. Il permet à la Communauté de formuler des recommandations sur l'opportunité de modifier les limites territoriales selon les résultats du recensement de Statistique Canada. Ainsi, appliquer ce principe au calcul des sièges des instances de décision de la CMM garantirait à la fois le respect du critère de la population totale et une représentation équilibrée des municipalités membres.

→ **Recommandation 2 : Profiter du projet de loi n° 104 pour accorder à la CMM une plus grande capacité d'action dans la révision de sa gouvernance et de son fonctionnement.**

Volet 2 : Titre d'officier municipal en bâtiment, en environnement et en urbanisme

À travers ses articles 7 et 11, l'actuel projet de loi vise à obliger les municipalités à désigner des « officiers municipaux en bâtiment, en environnement et en urbanisme ». Des gestes leur seraient réservés, soit la délivrance d'autorisation en vertu de toute réglementation dont l'application relève de la municipalité.

Selon le gouvernement, l'objectif recherché est à la fois de préciser et de moderniser le titre des personnes actuellement chargées de tels gestes, qui portent souvent le titre d'inspecteur municipal, afin de rendre leur rôle plus clair pour les citoyens. L'idée serait également d'améliorer l'attractivité de ces postes.

Précisons d'emblée que l'Ordre ne s'oppose pas à une meilleure reconnaissance des employés responsables de délivrer les certificats et permis et souscrit également aux efforts pour combler ces emplois et augmenter la rétention du personnel. Ce sont des objectifs louables, bien que nous doutions qu'un simple changement de titre n'améliore à lui seul la situation.

L'Ordre émet toutefois plusieurs réserves.

2.1 - Une formulation maladroite risquant de générer de la confusion

Dans sa formulation, le texte proposé semble répondre à la demande de la Corporation des officiers municipaux en bâtiment et en environnement du Québec (COMBEQ), faite en 2016 et réitérée depuis. Cette demande portait sur la reconnaissance du titre d'« officier en bâtiment et en environnement ». Or le projet de loi y ajoute le mot « et en urbanisme », allant ainsi au-delà du souhait initial de la COMBEQ et des acteurs qui l'ont appuyé.

Les partenaires et organisations que nous avons consultés nous ont en effet confirmé avoir été surpris de constater l'ajout des mots « en urbanisme », qu'ils considèrent superflus ou un pléonasme, puisque les permis, certificats et autorisations que délivreraient ces officiers découlent de facto des règles d'urbanisme.

L'Ordre lui-même n'a pas été consulté ni prévenu de la proposition d'intégrer dans la *Loi sur les cités et villes* et dans le *Code municipal du Québec* un titre portant sur l'urbanisme. Nous ne savons pas ce qui le justifie et quel est l'objectif recherché. En résumé, pourquoi cet ajout ? Quel est le problème auquel on cherche à répondre ?

Bien sûr, ces officiers municipaux, même s'ils délivrent des permis qui touchent à la réglementation d'urbanisme, ne feraient pas de planification, ni de rédaction de document d'urbanisme. La fonction qui leur est attribuée ne relève pas à proprement parler du champ de pratique de l'urbaniste. Ils ne pratiqueraient donc pas la profession d'urbaniste, au sens de l'article 37 h) du *Code des professions du Québec*, qui définit la profession ainsi : « fournir au public des services professionnels comportant l'application des principes et des méthodes d'aménagement et d'utilisation du territoire urbain ou à urbaniser ». Dans l'absolu, nous en convenons, le rôle des urbanistes n'est pas impacté par cet ajout.

Cependant, rappelons que la profession d'urbaniste, qui fait partie depuis le début, en 1973, du système professionnel québécois, est une profession à titre réservé seulement. C'est-à-dire sans actes ni activités réservées, ni même partagées avec d'autres professions réglementées. Selon notre expérience, cette situation, assez rare dans le système professionnel⁷, génère une certaine confusion dans le public, ce public

⁷ Au Québec, 5 ordres sur 46 n'ont pas d'acte ou activité réservés à l'intérieur du système professionnel : en plus des urbanistes il y a les administrateurs agréés, les conseillers en ressources humaines/conseillers en relations industrielles, les évaluateurs agréés, et les traducteurs/terminologues/interprètes. Ces deux derniers corps professionnels ont toutefois des actes réservés via des lois à l'extérieur du système professionnel.

que l'Ordre doit « protéger » selon la mission que l'État lui a confiée.

À l'heure où les citoyens et citoyennes sont plus informés et se préoccupent davantage de qualité des milieux de vie, d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ils se tournent plus souvent et facilement vers l'Ordre des urbanistes. Ce dernier reçoit ainsi des appels ou des plaintes du public, mais il ne peut rien faire si ces allégations concernent des personnes non-membres. Difficile pour le commun des mortels de comprendre que le directeur du service d'urbanisme de sa municipalité n'est pas encadré par l'Ordre des urbanistes ! Nous devons lui expliquer alors que ce dirigeant peut tout à fait travailler en urbanisme, mais qu'il ne peut se dire « urbaniste ». Seul le titre est protégé.

De même, alors que la discipline de l'urbanisme est de plus en plus valorisée sur la place publique, ce qui est réjouissant, bien des personnes qui travaillent en urbanisme elles-mêmes ne semblent pas comprendre pas qu'elles ne peuvent se faire appeler « urbanistes » ou tentent de s'en prévaloir pour légitimer leur rôle. Le Bureau du syndicat de l'Ordre constate ainsi une recrudescence de signalements pour usurpation de titre.

Selon l'Ordre, le projet de loi n° 104 entretient et génère davantage de confusion en inscrivant dans la loi un titre comportant le mot « urbanisme » alors même que, par ailleurs, le titre d'« urbaniste » n'existe nulle part dans les lois municipales ou reliées à l'aménagement du territoire. Une telle confusion n'est pas propice à la protection du public dans le domaine.

Au-delà de la confusion, l'Ordre y perçoit une contradiction : les municipalités seraient obligées de nommer un officier municipal en bâtiment, en environnement et en urbanisme, mais n'ont actuellement toujours aucune obligation d'employer ou d'utiliser les services d'un urbaniste. Et ce, alors que le législateur a décidé, dès les années 1970, qu'un ordre des urbanistes était nécessaire afin de protéger adéquatement le public.

→ Recommandation 3 : Retirer des articles 7 et 11 les mots « et en urbanisme ».

2.2 - Un partage des responsabilités en aménagement à structurer à tous les niveaux

Le dépôt de ce projet de loi est l'occasion de rappeler que la législation en urbanisme et en aménagement du territoire a connu une modernisation et une structuration attendues ces dernières années, ce qui démontre l'intérêt que le gouvernement accorde au sujet : adoption de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT) en 2022, révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) en 2023, nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) en 2024 et chantier de travail en matière de consultation et d'approbation référendaire en cours.

L'Ordre, impliqué de près dans ces travaux, a plaidé à plusieurs reprises que le moment était propice à réserver aux urbanistes certains gestes essentiels en matière de protection du public. Alors que le gouvernement – via le projet de loi n° 104 – souhaite implanter formellement un titre « de première ligne » en lien avec l'application de la réglementation municipale, il nous semble opportun de rappeler la nécessité de clarifier les rôles à une échelle supérieure, celle de la planification et de l'élaboration de ces réglementations.

L'un n'empêche évidemment pas l'autre.

À cet effet, nous nous permettons de retranscrire ici un extrait du [mémoire](#) de l'Ordre déposé et présenté lors de l'étude du projet de loi n° 16, révisant la LAU. Il s'agit de la section intitulée « Reconnaissance du rôle des urbanistes » :

« Prévoir dans la loi que les processus au cœur du système d'aménagement soient effectués sous la supervision technique d'un urbaniste, soit :

- **L'élaboration et la modification des outils de planification ;**
- **L'élaboration et la modification des règlements d'urbanisme ;**
- **La production d'avis professionnels sur la conformité de ces outils.**

Une des préoccupations transversales de la Politique nationale est de favoriser une prise de décision en aménagement du territoire qui soit éclairée, basée sur l'expertise, les analyses et les connaissances objectives. L'Ordre croit que les urbanistes ont un rôle primordial à jouer dans l'amélioration des pratiques, en tant que professionnels attirés de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Les urbanistes sont les praticiens les mieux placés pour comprendre les dynamiques territoriales, concevoir les outils d'aménagement, prévoir leurs impacts et, ultimement, conseiller les élus. De plus, comme membres d'un ordre professionnel, les urbanistes ont une formation universitaire en la matière, doivent faire un stage et réussir un examen sur le cadre légal et institutionnel de l'urbanisme.

Ils sont soumis à un Code de déontologie, à un processus d'inspection professionnelle et ont l'obligation d'actualiser leurs connaissances avec de la formation continue.

*Or, les urbanistes sont parmi les rares professionnels sans aucun acte ou activité réservé. Effectivement, à l'heure actuelle, il est possible de travailler en aménagement du territoire sans faire partie de l'Ordre et donc sans nécessairement avoir les qualifications requises ni être encadré. Dans le contexte de la Politique nationale, nous croyons qu'il y a lieu de réviser cette situation. Nous proposons que les outils fondamentaux en aménagement du territoire soient élaborés sous la **supervision technique** des urbanistes.*

*Dans notre vision, les urbanistes seraient mobilisés comme gardiens du respect des processus prévus dans la loi et ses objectifs, de la diligence dans l'élaboration des outils et, plus largement, des bonnes pratiques. Nous privilégions la notion de supervision technique pour deux raisons. Tout d'abord, **supervision** parce que plusieurs autres professionnels ou corps de métier ont un rôle à jouer en aménagement du territoire que ce soient les avocats pour l'élaboration des règlements, les biologistes pour les milieux naturels, les agronomes pour le développement agricole, les ingénieurs forestiers et les géologues pour l'encadrement de l'exploitation des ressources, les architectes et les historiens pour le patrimoine, et ainsi de suite. Notre intention n'est pas d'exclure leur contribution, mais plutôt de prévoir l'implication d'un urbaniste pour assurer une coordination globale garantissant la traduction des différentes expertises en matière de plans et de règlements.*

*Ensuite, **technique** parce que nous reconnaissons que l'aménagement du territoire est un geste politique et que le choix final du contenu des outils revient aux élus. Ainsi, le sceau d'un urbaniste sur un plan ou un règlement ne signifierait pas nécessairement que le document correspond à sa propre vision du développement du territoire, mais plutôt que le document a été élaboré de manière rigoureuse, qu'il respecte le cadre légal, et que les analyses nécessaires à une prise de décision éclairée ont été fournies aux élus.»*

À travers ce projet de loi à l'étude en octobre 2025, le gouvernement démontre qu'il est à l'écoute du terrain et de la Corporation des officiers municipaux en bâtiment et en environnement du Québec (COMBEQ), un regroupement de nature associative. À la condition de retirer les mots « et en urbanisme », comme mentionné ci-dessus, l'Ordre des urbanistes ne s'oppose pas à ce qui est proposé. Au contraire, il soutient toute initiative qui permet de faire progresser ou de consolider les connaissances et les compétences des intervenants dans son domaine. La COMBEQ fait d'ailleurs un excellent travail à cet égard. L'Ordre reconnaît la pertinence de ses formations dans le cadre des obligations de formation continue des urbanistes.

Il nous paraît cependant primordial que le gouvernement soit également et avant tout à l'écoute des ordres et s'appuie sur son propre système professionnel, dans ce cas-ci, sur l'encadrement de la profession par l'Ordre des urbanistes du Québec. L'objectif est évidemment de protéger le public en définissant à toutes

les échelles des responsabilités en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Ces responsabilités doivent être sans équivoque, depuis l'adoption des réglementations d'urbanisme par les élus, leur élaboration et évaluation par les urbanistes, jusqu'à leur application par les officiers municipaux.

Comme mentionné plus haut, si les municipalités ont à nommer un officier municipal pour accorder des autorisations liées à leur réglementation, il semble logique qu'en amont cette réglementation doive être pensée et rédigée sous la supervision des professionnels formés en encadrés pour cela, en l'occurrence les urbanistes. Tant qu'à vouloir clarifier les responsabilités au sein des municipalités, allons jusqu'au bout du travail entrepris.

→ **Recommandation 4 : Profiter du projet de loi n° 104 pour inscrire dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* que les processus au cœur du système d'aménagement doivent être effectués sous la supervision technique d'un ou une urbaniste, soit :**

- **L'élaboration et la modification des outils de planification ;**
- **L'élaboration et la modification des règlements d'urbanisme ;**
- **La production d'avis professionnels sur la conformité de ces outils.**

Volet 3 : Exemption de l'approbation référendaire autour des réseaux de transport dit structurants

Le projet de loi n° 104 élargit une exemption concernant la procédure d'approbation référendaire. Il octroie aux municipalités locales le pouvoir d'augmenter les densités dans les zones desservies par un réseau de transport structurant, soit sur rail ou en site propre, ainsi que dans les zones contiguës (article 123.1 de la LAU). La modification proposée par le gouvernement consiste à abolir la limite fixée à la moitié de la norme initiale⁸, qui avait été introduite lors de la révision de la LAU en 2023. Parmi les normes de zonage visées par l'exemption proposée figurent notamment les densités d'occupation du sol, les dimensions et le volume des constructions (hauteur, nombre d'étages) ainsi que le nombre de logements pouvant être aménagés dans un bâtiment.

⁸ Par exemple, en passant de deux à trois étages.

Dans l'actuel projet de loi, toute modification réglementaire permettant la densification serait donc soustraite au processus d'approbation référendaire.

3.1 - Un objectif légitime, des moyens questionnables

Paradoxalement, l'Ordre reconnaît la pertinence de l'objectif poursuivi, soit densifier à proximité des réseaux de transport collectif, d'autant plus dans un contexte de crise du logement. Cette approche favorise l'émergence de milieux de vie durables et complets, conformément aux orientations de la PNAAT et des nouvelles OGAT⁹. Mais, si l'objectif de densification près de ces réseaux fait consensus, les moyens retenus par le gouvernement via ce projet de loi soulèvent des interrogations, notamment quant à sa perception de la planification urbaine.

Lors des consultations particulières sur le projet de loi n° 79, soit la *Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux*, l'Ordre s'est positionné en faveur d'une densification planifiée et ordonnée plutôt que des dérogations à la pièce. Dans cette perspective, d'autres voies existent en effet pour favoriser la densification urbaine et la construction de nouveaux logements. Par exemple, l'actualisation de la planification et des règlements permet d'intégrer les objectifs de densification, la densification de plein droit permettant d'offrir une prévisibilité tout en atteignant les objectifs quantitatifs recherchés. Ces moyens mis en œuvre présentent l'avantage de répondre aux besoins de densification identifiés tout en maintenant des mécanismes de consultation publique.

Avec ce projet de loi, l'Ordre réitère ses inquiétudes quant à la multiplication des exemptions à l'approbation référendaire, qui permettent aux municipalités de contourner et d'agir « à la pièce » plutôt que d'actualiser leurs règlements d'urbanisme quand ils sont désuets. Or, il revient aux municipalités de se doter d'une vision globale et de réviser leurs plans et règlements en fonction de celle-ci afin d'accroître les possibilités de densification de plein droit, sans avoir besoin de recourir systématiquement à des modifications ponctuelles (de zonage ou de projets particuliers).

⁹ Voir l'axe 1 de la vision stratégique de la PNAAT « des milieux de vie qui répondent aux besoins de la population » et l'objectif 4 des OGAT : « Consolider les milieux de vie existants et planifier les transports de façon intégrée afin de favoriser la mobilité durable, de répondre aux besoins en habitation et d'assurer la protection des milieux naturels et agricoles ».

De ce fait, l'Ordre s'oppose à la modification de l'article 123.1 de la Loi sur LAU, qui retirerait toute limite aux variations de normes de densité dans les zones desservies par un transport collectif dit structurant. Nous considérons qu'une balise quantitative (soit la moitié de la valeur initiale de la norme) est un garde-fou nécessaire pour préserver une cohérence dans l'évolution de la forme urbaine¹⁰. L'absence de limite pourrait avoir des effets directs sur la qualité des milieux de vie, en créant des ruptures architecturales et urbaines dommageables au caractère des quartiers.

Enfin, cette recommandation s'aligne sur les principes de la PNAAT qui préconise des interventions réfléchies sur le territoire ainsi que la valorisation des documents de planification, qui cadrent et orientent les politiques locales¹¹.

→ Recommandation 5 : Retirer l'article 1 pour maintenir une balise quantitative encadrant les dérogations aux normes de densité à 50 % de la valeur initiale, comme prévu à l'article 123.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

3.2 - La densification et la qualité à l'épreuve de l'acceptabilité sociale

La LAU prévoit déjà depuis longtemps plusieurs situations où des règlements, bien que modifiant des normes d'urbanisme, sont exemptés du processus d'approbation référendaire dans une optique d'accélérer les projets de densification. Ces dispositions ont permis de limiter le champ d'action des citoyens et des citoyennes.

Or, ces mesures d'exception dédiées à la densification soulèvent deux grands enjeux.

Le premier est la participation citoyenne, essentielle à la cohésion sociale et à l'adhésion de la population aux transitions urbaines en cours. L'établissement d'un dialogue et d'une confiance mutuelle entre les différents acteurs permet non seulement d'améliorer la qualité des projets, mais aussi de garantir leur acceptation par les communautés.

¹⁰ À noter que, lors des consultations sur le projet de loi n° 16 soit *La Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions*, l'Ordre avait mis en évidence les effets ou impacts de normes exprimées en pourcentage et conseillé de parler en termes d'étages (par exemple, pouvoir passer de 2 à 3 étages, plutôt que 2 à 2.66 pour une augmentation du tiers de la norme initiale).

¹¹ Voir l'axe 3 de la vision stratégique de la PNAAT « pour des communautés dynamiques et authentiques partout au Québec ».

Le second enjeu est celui de la qualité architecturale des projets, parfois compromise lorsque des projets sont réalisés sous le régime d'exception ou de mesures d'accélération. L'urgence d'agir ne doit pas justifier l'affaiblissement des processus établis, car les décisions en aménagement produisent des effets majeurs et irréversibles sur le territoire. L'exemple du Réseau express métropolitain (REM) illustre les risques associés à une planification menée sans consultation publique suffisante. La construction de ce réseau a généré des surcoûts sociaux et territoriaux, qui sont aujourd'hui largement documentés.

L'Ordre a exprimé ces préoccupations à travers plusieurs interventions publiques. Dans notre mémoire sur le projet de loi n° 16, nous réclamions une réforme des mécanismes de participation publique et des référendums. Cette réflexion s'est ensuite concrétisée par la publication d'un document transmis au gouvernement intitulé [Vers une réforme de la participation publique en urbanisme](#), qui explore les défis et propose des pistes de solution. Plus récemment, en février 2025, nous avons réitéré nos préoccupations dans une [lettre ouverte](#) publiée dans *Le Devoir*, appelant le gouvernement à repenser la participation publique et le processus d'approbation référendaire. Enfin, nous avons été cosignataires avec d'autres partenaires d'une deuxième [lettre ouverte](#) allant dans le même sens.

Depuis, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) mène un chantier de travail en matière de consultation et d'approbation référendaire. Ce chantier, attendu par l'Ordre et de nombreux acteurs du milieu depuis le printemps 2023, vise à renouveler le cadre de la consultation et de la participation publique en aménagement. L'Ordre considère cette initiative comme une réponse nécessaire aux lacunes observées dans les processus actuels et y participe activement. Cette démarche fait écho aux appels de plusieurs partenaires pour une refonte en profondeur du processus d'approbation référendaire, jugé dysfonctionnel ou inadapté, face aux nouvelles réalités des municipalités.

Dans ce contexte, n'est-il pas paradoxal de vouloir renforcer la réflexion sur la participation et la consultation publique tout en élargissant simultanément les exemptions qui privent les citoyens et les citoyennes de la possibilité d'exprimer leur éventuelle opposition ? Pour assurer une cohérence dans l'action publique et gouvernementale, il serait judicieux d'attendre les conclusions du chantier en cours, avant d'apporter de nouvelles modifications qui affaiblissent davantage la parole citoyenne.

L'Ordre appelle donc le gouvernement à proposer une réforme de la participation publique et consultation citoyenne en urbanisme une fois le chantier mené à terme. Nous espérons qu'un projet de loi viendra bientôt moderniser, simplifier et harmoniser cet aspect de la LAU trop souvent amendée à la pièce.

→ **Recommandation 6 : Mener une réforme globale sur la consultation et participation citoyenne à la suite du chantier de travail en matière de consultation et d'approbation référendaire mené par le MAMH.**

3.3 - La planification urbaine comme un contrat social

Enfin, l'Ordre souhaite rappeler que la planification urbaine doit continuer à être envisagée comme une forme de contrat social : un engagement collectif fondé sur une vision d'avenir et des règles communes, visant à répondre aux besoins de la population et améliorer les milieux de vie. Il est important - notamment pour l'acceptabilité sociale de la densification - que cet engagement soit respecté. La planification assure une prévisibilité tant pour les promoteurs que pour les citoyens et citoyennes. Elle garantit également une équité de traitement en établissant des règles communes, par opposition à des décisions prises au cas par cas. C'est sur ce fondement que s'établit la confiance mutuelle entre les différentes parties prenantes (état, institutions, élus et citoyens).

Or, l'Ordre estime que ce contrat est fragilisé. Car, à quoi sert les processus de réflexion et la consultation publique si les visions et les documents d'urbanisme qui en résultent peuvent aussitôt être contournés ? Chaque dérogation ou chaque projet de loi générant des exceptions affaiblit la portée des outils de planification dès lors qu'ils contredisent les orientations longuement débattues. En conséquence, les citoyens perdent confiance dans la planification territoriale qui peut être modifiée au gré des circonstances. De plus, cela crée un sentiment d'arbitraire et d'iniquités entre promoteurs, certains faisant l'effort de respecter le cadre prévu alors que d'autres obtiennent le droit d'y déroger.

La planification doit être réalisée de manière régulière, comme le prévoit la révision récente de la LAU, en tenant compte des objectifs de densification propres à chaque type de milieux. Puisque les projets de transport en commun nécessitent plusieurs années de réflexion et de mise en œuvre, il est parfaitement possible de prévoir la densité suffisante dans les documents de planification, à partir d'une vision globale, plutôt que de décider des projets et des densités à la pièce.

→ **Recommandation 7 : Que le gouvernement s'engage à valoriser le contrat social que représente la planification pour que les citoyens et les promoteurs bénéficient de visibilité et d'équité.**

CONCLUSION

Force est de constater que l'Ordre s'oppose à plusieurs dispositions du projet de loi n° 104. Focalisées sur des objectifs disparates, celles-ci posent un problème à la fois pour la protection du public, l'intégrité de l'expertise en urbanisme et la conception de la planification urbaine au Québec.

La question qui se pose est simple : les modifications proposées dans ce projet de loi s'attaquent-elles vraiment aux problèmes identifiés ? L'Ordre ne le croit pas.

1. Si ce projet de loi affiche ouvertement une volonté de réviser la composition des instances de la CMM (conseil et comité exécutif) à l'aube des élections municipales et provinciales, il ne doit pas pour autant devenir un plaidoyer contre la place de Montréal au sein de la région métropolitaine. En l'état, la proposition du gouvernement présente des ajustements imparfaits, et l'objectif visé par le gouvernement ne sera pas atteint. Ce texte devrait plutôt servir à consolider la capacité politique des municipalités membres à gouverner le Grand Montréal. L'Ordre est convaincu qu'une gouvernance concertée, réfléchie et partagée permet de mieux coordonner les décisions, de renforcer la capacité organisationnelle et d'assurer une équité de traitement sur l'ensemble du territoire.

2. L'ajout du terme « en urbanisme » au titre d'officier municipal en bâtiment et en environnement entraîne une confusion avec le titre d'urbaniste et l'Ordre recommande son retrait. Par ailleurs, tant qu'à préciser les titres, rôles et fonctions, dans un souci de protection du public et d'utiliser les expertises qui existent, il serait souhaitable que certains processus prévus dans la LAU soient réservés aux urbanistes. Il s'agit de l'élaboration et de la modification des outils de planification et des règlements, la production d'avis sur la conformité de ces outils, etc. L'Ordre considère que la conjoncture est actuellement favorable à une telle évolution.

3. Sans désavouer les choix pragmatiques pour endiguer la crise du logement et de l'itinérance, la modification proposée à la LAU au sujet de l'approbation référendaire risque d'exacerber davantage les tensions entre les citoyens et les citoyennes et les institutions. Ce risque est d'autant plus préoccupant que plusieurs villes et MRC actualisent présentement leur plan et règlements d'urbanisme. L'Ordre rappelle qu'un bon urbanisme ne peut se construire à coups d'exceptions, car ses effets sont majeurs et généralement irréversibles sur le territoire. Que certaines actions revêtent un caractère urgent est une

chose, mais elles ne doivent pas nous dispenser d'une discussion de fond sur l'avenir de la participation publique et de la planification urbaine.

Pour terminer, l'Ordre souhaite mentionner qu'il entend poursuivre ses efforts et sa collaboration avec le gouvernement afin de faire évoluer la législation dans son domaine, et ce, afin qu'elle soutienne les meilleures pratiques en urbanisme, au profit de tous les Québécois et Québécoises.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** : Maintenir, dans un souci de protection du public, le critère de la population globale pour déterminer la composition du conseil et du comité exécutif de la CMM.
- **Recommandation 2** : Profiter du projet de loi n° 104 pour accorder à la CMM une plus grande capacité d'action dans la révision de sa gouvernance et de son fonctionnement.
- **Recommandation 3** : Retirer des articles 7 et 11 les mots « et en urbanisme ».
- **Recommandation 4** : Profiter du projet de loi n° 104 pour inscrire dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme que les processus au cœur du système d'aménagement doivent être effectués sous la supervision technique d'un ou une urbaniste, soit :
 - L'élaboration et la modification des outils de planification ;
 - L'élaboration et la modification des règlements d'urbanisme ;
 - La production d'avis professionnels sur la conformité de ces outils.
- **Recommandation 5** : Retirer l'article 1 pour maintenir une balise quantitative encadrant les dérogations aux normes de densité à 50 % de la valeur initiale, comme prévu à l'article 123.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.
- **Recommandation 6** : Mener une réforme globale sur la consultation et participation citoyenne à la suite du chantier de travail en matière de consultation et d'approbation référendaire mené par le MAMH.
- **Recommandation 7** : Que le gouvernement s'engage à valoriser le contrat social que représente la planification pour que les citoyens et les promoteurs bénéficient de visibilité et d'équité.

RÉDACTION

Hélène Lefranc
Directrice générale

Lise Walczak
Conseillère aux affaires publiques et gouvernementales