

REVUE DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC



URBANITÉ



La réglementation locale

JOHN MICHAUD

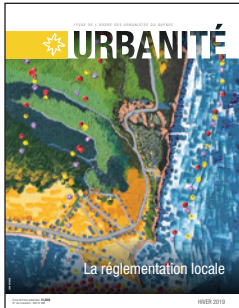


L'ultime offre pour les urbanistes

Profitez de l'offre Distinction :
une offre financière adaptée à votre réalité.

Taux privilégiés, économies exceptionnelles et autres avantages.

desjardins.com/urbaniste



L'illustration de la page couverture est extraite d'une toile de l'artiste John Michaud intitulée *Cannes-de-Roche à collier cassé*, en référence au petit hameau Cannes-de-Roches blotti en montagne dans l'univers naturel de Percé entre le Pic-de-l'Aurore et le Coin-du-Banc. Depuis toujours, il observe les paysages côtiers qui émaillent le Bas-Saint-Laurent et, surtout, la Gaspésie, son pays natal. Les éléments les plus inattendus, de même que les phénomènes les plus spectaculaires de ce territoire d'appartenance, marqué par la présence humaine, élayent les propos et l'œuvre foncièrement éclectique qu'il donne à découvrir. L'artiste a gracieusement permis à *Urbanité* d'utiliser ce tableau et nous l'en remercions grandement. Pour en apprendre plus sur l'artiste : <http://johnmichaud.blogspot.com>.

» Mot du vice-président	4	» Pratique	7
Une transition pour contrer les changements climatiques Robert Cooke, urbaniste		L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES AU QUÉBEC Mesures municipales de prévention et d'intervention Pierre Valois et Johann Jacob	
» Actualités	5	STATION DE LA CONCORDE Un projet d'aire TOD en constante évolution Roxane Pilon	
Le PMAD de la CMM a six ans Jacques Trudel, urbaniste		» International	13
» Lecture	6	Fortaleza, un bon exemple d'adaptation climatique Simon L'Allier, urbaniste	
Démystifier le promoteur immobilier Guillaume Gilbert, urbaniste			

dossier La réglementation locale

» La réglementation locale Jean-François Sabourin, urbaniste	17	» L'approche des form-based codes dans le contexte législatif québécois Steve Potvin, urbaniste François St-Germain, urbaniste	24	» L'importance de la précision et l'outil de PIA Anne-Claire Lefebvre, urbaniste	29
» Histoire de la réglementation d'urbanisme au Québec Nicolas Fontaine	18	» Retrouver l'équilibre entre besoins, intentions et attentes en matière réglementaire d'urbanisme Hélène Doyon, urbaniste	27	» Le rationalisme et la pratique réglementaire de l'urbanisme Jean-François Sabourin, urbaniste	31
» Quelques observations sur l'utilisation des règlements d'urbanisme Michel Rochefort, urbaniste	21				



» Pratique	33	» Carnet du syndic	41
Quels sont les trois champs de pratique de l'urbanisme ? Sergio Avellan, urbaniste		ORDRES PROFESSIONNELS Acteurs d'un système unique voué à la protection du public Frédéric Dufault, urbaniste et syndic adjoint	
LA « MUSÉOGRAPHIE MUNICIPALE » De la simple collection à une vision territoriale intégrée Marie-Josée Vaillancourt		» Nouvelles de l'ordre	42
» Chronique juridique	38	Examen d'admission Paiement de votre cotisation 2019-2020 LAURENTIDES Cannabis et réglementation municipale d'urbanisme André M. Boisvert, urbaniste	
La participation publique, avant tout une question de ressources Me Gabriel Chassé		» À l'agenda	43
» Observatoire municipal	40		
ÉTUDE AUPRÈS DES MUNICIPALITÉS LOCALES L'utilisation des pouvoirs réglementaires prévus à la LAU Isabelle Boucher, urbaniste			

Une transition pour contrer les changements climatiques

Je m'adresse à vous à titre exceptionnel dans ce numéro de la revue *Urbanité*. Je tiens d'abord à souligner la qualité constante assurée à cette publication grâce à la rigueur du comité éditorial présidé par Paul Arsenault et soutenu par Andréanne Godon. Leur dévouement permet à l'Ordre d'offrir à ses membres, et au public, des informations riches et diversifiées qui valorisent notre pratique. La revue permet également de poser des questions et de susciter des débats parmi nos professionnels. Je profite donc de l'occasion pour soulever aujourd'hui un point qui me tient à cœur afin d'alimenter votre réflexion : la nécessaire transition pour contrer les changements climatiques.

La lancée d'un Pacte pour la transition au Québec remet à l'ordre du jour des urbanistes la liste des gestes essentiels en matière de planification du territoire pour réduire notre empreinte écologique. Nous savons que nos membres sont soucieux d'inscrire au cœur des instruments d'urbanisme des orientations cohérentes pour protéger l'environnement. La récente déclaration pour l'action climatique des urbanistes en fait foi. Elle réitère l'engagement des urbanistes à proposer les meilleures pratiques et à souscrire aux actions qui visent à contrer les pires impacts environnementaux, mais aussi à s'adapter aux changements climatiques désormais inévitables. La déclaration est disponible ici : declarationsclimatiques.ca

L'Ordre a également cosigné une lettre avec plusieurs ordres professionnels, dont l'Ordre des chimistes, afin d'inciter nos gouvernements à mettre en œuvre un réel plan d'action mesurable pour contrer les changements climatiques, favoriser l'adaptation à ces changements ainsi que des mesures ambitieuses pour favoriser la transition énergétique. À titre de professionnels de la prospective, notre intérêt à protéger le public rejoint la nécessité de protéger l'environnement. Nous comptons sur votre perspicacité pour soulever les enjeux imminents et les pistes de solution. N'hésitez pas à proposer vos sujets et vos réflexions au comité éditorial qui se fera un devoir de les étudier et de les publier, s'il y a lieu.

Par ailleurs, je profite de l'occasion pour annoncer l'arrivée de nouveaux visages au sein de la permanence. C'est le cas de Vanessa Savoie Mccann, qui occupe le poste d'adjointe administrative depuis novembre dernier. Je tiens aussi à souhaiter la bienvenue à notre directrice générale, Hélène Lefranc, et à

remercier Nathalie Blanchet qui a assuré l'intérim pendant plus de huit mois. Notre équipe compte une autre nouvelle recrue en la présence de Shony Da Costa au poste de coordonnatrice des événements et de la formation continue. Elle prend la relève de Lysane Sénécal Mastropaolo, à la suite de son départ en décembre. Enfin, je veux souligner l'appui de notre chargée des communications et des publications, Andréanne Godon, qui a coordonné le présent numéro d'*Urbanité* avant de nous quitter en janvier. Je leur souhaite tout le succès possible dans la poursuite de leurs carrières. Le recrutement d'un nouveau coordonnateur ou d'une nouvelle coordonnatrice des communications et des publications est en cours. De plus, nous relancerons bientôt le processus de sélection pour le poste récemment créé d'urbaniste-conseil.

Tous ces changements et ajustements ont été pensés en cohérence avec notre planification stratégique. Bien sûr, ils sont effectués dans le respect du budget.

Finalement, toujours dans cette ère de changement, les régions de Montréal, de l'Est et du Centre comptent chacune un poste d'administrateur en élection. La date limite pour déposer sa candidature était le 8 février dernier. Des élections auront lieu dans la région de l'Est. La date de clôture de scrutin sera le 15 mars à 16 h. Je vous invite à voter pour vos représentants, le cas échéant. ✨

**Le vice-président,
Robert Cooke, urbaniste, M.Sc., LL.M**

*Robert Cooke intervient en tant que vice-président, en l'absence de Lucie Careau, empêchée pour des raisons de santé. Nous lui souhaitons un prompt rétablissement.



PAUL MCKINNON | SHUTTERSTOCK.COM

Le PMAD de la CMM a six ans

Le rapport de suivi publié par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), en septembre 2018¹, fournit un aperçu de l'ensemble des conséquences de la mise en application du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) dans la région montréalaise depuis maintenant plus de six ans².

» JACQUES TRUDEL, urbaniste

La publication de ce rapport revêt une importance particulière au moment où les débats refont surface sur les enjeux environnementaux de la croissance urbaine, en regard surtout de la lutte contre les changements climatiques. Le PMAD du Grand Montréal demeure en effet l'outil d'aménagement de plus grande portée au Québec, ayant pour mission d'encadrer l'aménagement des milieux de vie de la moitié de la population québécoise.

Le rapport fait d'abord état du progrès de l'harmonisation entre le PMAD et les outils régionaux et locaux (SAD et plans d'urbanisme). «*En date du 1^{er} juin 2018, y lit-on, 80% des municipalités du Grand Montréal ont maintenant un plan et des règlements d'urbanisme conformes au PMAD*» (p. 12). Toutes les MRC avaient alors complété l'exercice de conformité, sauf une pour laquelle l'exercice était en bonne voie. Il s'agit d'un résultat très satisfaisant compte tenu de la lourdeur administrative inhérente à ce vaste processus.

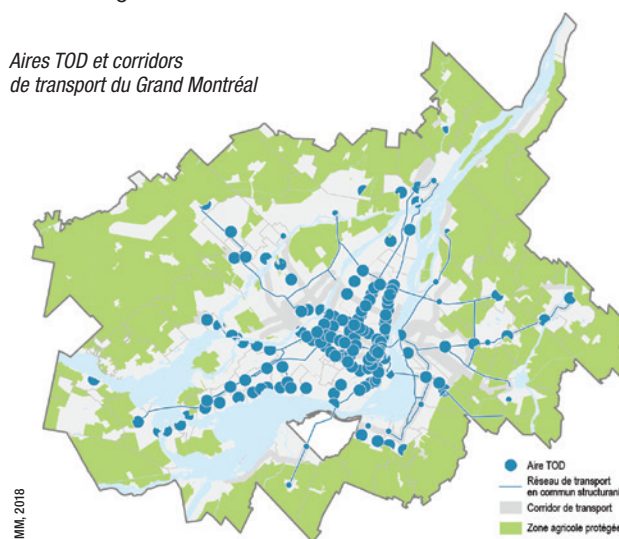
La suite du rapport est structurée selon les trois grandes orientations du PMAD, qui visent des milieux de vie durables, des réseaux de transport performants et structurants ainsi qu'un environnement protégé et mis en valeur. Pour chacune de ces grandes orientations, l'évaluation des résultats est faite à l'aide d'indicateurs quantitatifs portant sur des «cibles clés» et d'autres constats touchant certains objectifs. Le rapport présente également un bilan des initiatives et des actions réalisées par la CMM en appui à la mise en œuvre du Plan. Le suivi de plusieurs objectifs plus spécifiques n'apparaît pas comme tel, au motif qu'il est reflété indirectement par l'harmonisation des outils. On demeure donc relativement peu informé des résultats sur le terrain de ces objectifs suivis «indirectement».

Concernant la première orientation, on constate que la cible clé, soit 40% des nouveaux ménages en aire TOD entre 2011 et 2016, a été pratiquement atteinte (39,9%) en moyenne régionale, principalement en raison du poids de l'île, où l'on retrouve les deux tiers des aires TOD de la région. Autre constat intéressant : la densification résidentielle est en bonne voie, quoique de façon inégale, dans l'ensemble des milieux (TOD et hors TOD). Y concourt une baisse radicale de la maison individuelle au profit des «appartements» pendant toute la période allant de 2002 à 2017. Ces constats permettent de confirmer que l'espace délimité par les périmètres d'urbanisation demeurera suffisant d'ici 2031 à l'échelle métropolitaine. Ils montrent aussi que les actions de promotion de la formule TOD et de la densification menées par la CMM ont porté fruit.

En matière de remise en valeur des terres agricoles, le progrès constaté sur cinq ans, +1,2% de superficie agricole cultivée,

représente un taux de croissance qui serait insuffisant pour atteindre la cible clé de +6% d'ici 2031. Les résultats concernant la stabilité des pôles d'emplois et le taux réduit d'inoccupation dans les centres commerciaux sont peu concluants. On note par ailleurs que plusieurs actions concertées sont en cours concernant le développement agricole et industriel dans la région.

Aires TOD et corridors de transport du Grand Montréal



La cible clé relative à la deuxième orientation, une hausse de la part modale du transport collectif (TC) à 35% d'ici 2031, ne peut pas être atteinte seulement par l'effet des dispositions du PMAD ni par les seuls moyens d'intervention de la CMM. On manque par ailleurs de données récentes pour mesurer le chemin parcouru, ne pouvant que constater l'absence de progrès jusqu'en 2013. Parmi les autres aspects du transport régional, seule la hausse du vélo sur l'île est encourageante, mais on ne constate pas de progrès pour le transport actif, ni pour la réduction de la congestion. Ces résultats sont évidemment dus d'abord à la stagnation de l'offre de TC en mode lourd, malgré les efforts importants d'amélioration du service consentis dans la gestion des modes existants.

La première cible clé relative à la troisième orientation, touchant la protection des espaces naturels – atteindre 17% du territoire protégé – relève également en bonne partie de compétences qui échappent à la CMM, laquelle n'est que très partiellement imputable de l'absence de progrès constaté (stabilité globale à 10% du territoire). Pour ce qui est du couvert forestier, la cible clé qui vise à passer d'un taux de 20% à 30% n'est pas en voie d'être atteinte en 2031, avec un progrès moindre que 1% sur la période. Les actions menées en ce sens, notamment

1 CMM. « Suivi du PMAD 2012-2018 ». *Cahiers métropolitains*, n°7, septembre 2018 (disponible en ligne).

2 Ce rapport a été précédé par le *Rapport de monitoring du PMAD, édition 2015*, diffusé dans le cadre de l'Agora métropolitaine 2015, et le « Bilan 2013 de la mise en œuvre du PMAD », publié dans la collection des *Cahiers métropolitains* en 2013.

309 ha d'aires protégées acquises et 49 projets de la Trame verte et bleue soutenus, vont certes dans la bonne direction. Mais à ce rythme, la cible globale de 17% serait inatteignable, même bien au-delà de la prochaine décennie.

Les suites attendues

Les démarches qui doivent donner suite au rapport de suivi ont été bien amorcées par la tenue, en octobre 2018, de la troisième édition de l'Agora métropolitaine, dont les discussions ont donné lieu à la formulation de 40 propositions très diverses³. Ces propositions alimenteront le rapport qui doit en être fait par la Commission de l'aménagement de la CMM ainsi que le Plan d'action du PMAD 2019-2023, lesquels sont attendus dans les premiers mois de 2019. On y retrouve des mesures répondant aux lacunes constatées, notamment l'intention affirmée de mettre à jour la fiscalité municipale et d'accélérer les projets de TC. Le grand rattrapage à entreprendre de toute urgence dans ce domaine se situera heureusement à la fois dans un nouveau contexte politique et dans un nouveau cadre de gouvernance du transport régional.

En somme, le PMAD demeure un outil dont la qualité est reconnue et qui a déjà fait la preuve de son utilité, surtout dans la gestion de l'urbanisation. Peu de progrès significatifs ont toutefois été observés jusqu'à maintenant vers les cibles clés des autres principaux domaines auxquels il doit s'appliquer. La CMM, qui n'a que très peu de moyens d'intervention directe, réussit malgré tout à multiplier les activités d'incitation, de concertation et de documentation, mais celles-ci ont forcément leurs limites, surtout dans les domaines où l'intervention gouvernementale est prépondérante.

Au vu de ces résultats, on pourrait se demander si les cibles visées par le PMAD ne devraient pas être plus en rapport avec les moyens dont la CMM dispose. Ces cibles plus ambitieuses ont néanmoins le grand mérite d'interpeller les autres acteurs, en premier lieu les gouvernements. On devrait aussi pouvoir compter sur l'effet à venir de l'harmonisation des outils d'aménagement qui impliquera davantage les acteurs municipaux. C'est dire qu'une grande partie du succès futur du PMAD reposera principalement sur la capacité de la CMM de mobiliser ces acteurs. ✨

3 Présentation disponible en ligne : http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/Agora_metropolitain_2018_propositions_ateliers_final.pdf

Démystifier le promoteur immobilier

» GUILLAUME GILBERT, urbaniste

C'est dans un contexte moins théorique, mais plus personnel, que Laurence Vincent nous fait part de sa vision pour Montréal. Pourquoi, mais surtout comment bâtir cette métropole qui lui est très chère ? Dans son récit *Bâtir Montréal à la table 45*, la coprésidente de Prevel nous relate ses expériences passées dans le façonnement de projets immobiliers d'envergure. Son histoire, vous le lirez, est largement influencée par son père, Jacques, fondateur de l'entreprise et fier Montréalais.

Le livre nous présente une autre facette des «influenceurs» du développement urbain : les promoteurs immobiliers. Ceux-ci sont souvent perçus comme des monstres avarés et sans merci. Laurence Vincent nous rassure et démystifie leur rôle en nous exposant ses valeurs quant à l'accessibilité à la propriété, la densification des secteurs centraux, la mixité des fonctions et de la population, et donc la création de milieux de vie complets permettant la réappropriation des Montréalais de leurs quartiers.

Bâtir Montréal à la table 45, c'est se mettre dans la peau d'un acteur important dans le façonnement de notre environnement et c'est de comprendre un peu mieux comment les promoteurs – ou du moins cette promotrice – perçoivent l'urbain et son développement. ✨

VINCENT, Laurence. *Bâtir Montréal à la table 45*, Les éditions du Septentrion, 2018, 168 p.



L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES AU QUÉBEC

Mesures municipales de prévention et d'intervention

Plusieurs municipalités consacrent d'importants efforts pour tenter de s'adapter aux changements climatiques. Nous ne savons toutefois que bien de peu de choses au sujet des types de stratégie que ces dernières tendent à déployer pour ce faire et leurs fréquences d'utilisation. Une étude a été menée auprès de certaines municipalités afin d'en apprendre plus.

» PIERRE VALOIS
» JOHANN JACOB

Les conditions météorologiques extrêmes causent d'importants dégâts matériels et menacent du même coup la santé et le bien-être de la population. Les inondations du printemps 2017 qui ont touché 261 municipalités québécoises et forcé l'évacuation de 4066 personnes¹ ont mis une nouvelle fois en évidence et de manière éloquente l'importance des conséquences que ce type de catastrophe pouvait avoir sur les municipalités, qui sont alors les premières concernées et sollicitées pour faire face à la situation.

Les responsables de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire sont appelés à jouer un rôle important pour l'adaptation aux changements climatiques dans l'administration municipale. Toutefois, les moyens mis en place localement ne sont pas largement partagés et, pour obvier à cette carence informationnelle, l'Observatoire québécois de l'adaptation aux changements climatiques (OQACC) a mené, en 2016, une enquête visant à dresser un certain inventaire des actions entreprises par les responsables de l'urbanisme des municipalités québécoises en matière de lutte aux changements climatiques (CC).

De façon parallèle, elle a cherché à identifier les facteurs considérés par les répondants comme étant les plus susceptibles de favoriser l'adoption de mesures d'adaptation aux changements

climatiques, espérant par là être en mesure, à moyen terme, de fournir aux responsables municipaux un certain éclairage au sujet des leviers d'action potentiellement les plus efficaces.

Méthodologie utilisée pour l'étude

L'étude menée par l'OQACC s'est déroulée du 30 juin au 16 septembre 2016. Dans le cadre d'un sondage en ligne, on a contacté les responsables de l'urbanisme et de l'aménagement des municipalités québécoises comptant 5000 habitants et plus (un répondant par municipalité, pour un total de 181 questionnaires transmis). Quarante-et-un ont accepté de participer, pour un taux de réponse de 46,4%.

Les questions adressées aux participants gravitaient autour de deux axes : la prévention (c'est-à-dire les comportements, les mesures ou les activités préventives entreprises à l'interne) et l'intervention (soit les opérations effectuées sur le terrain pour faire face aux CC). Les réponses formulées par les participants à l'un et l'autre de ces deux volets ont été compilées sous des rubriques plus générales.

Pour chacune de ces rubriques, l'équipe de recherche a déterminé des critères d'évaluation qui ont servi de base pour procéder à un classement des municipalités quant à leur niveau d'adaptation aux changements climatiques. Ce classement s'effectue sur un continuum à cinq niveaux adapté de celui proposé par le Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA)³.

On entend par adaptation [aux changements climatiques] toute action qui réduit les impacts négatifs du changement climatique ou qui permet de tirer profit de nouvelles occasions qui se présentent. [...] Une adaptation réussie ne veut pas dire qu'il n'y aura pas d'impacts négatifs ; cela veut plutôt dire qu'ils seront moins importants que s'il n'y avait pas eu d'adaptation².

1 Données disponibles sur le site Web du ministère de la Sécurité publique à l'adresse : www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/securite_civile/aidefinanciere_sinistres/chiffre_inondation_final_v2.pdf (consulté le 3 décembre 2018).

2 RESSOURCES NATURELLES CANADA. *Vivre avec les changements climatiques au Canada*. [En ligne] : www.mcan.gc.ca/environnement/ressources/publications/impacts-adaptation/rapports/evaluations/2008/ch2/10320 (consulté le 2 mai 2017).

3 LOCAL AND REGIONAL PARTNERSHIP BOARD ADAPTING TO CLIMATE CHANGE. *Guidance notes for NI188*, version 1.8, 2010. [En ligne] : assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/218800/ni188-guidance.pdf (consulté le 3 décembre 2018).

Tableau 1

Comportements d'adaptation aux changements climatiques mesurés auprès des responsables de l'urbanisme

PRÉVENTION

1. Activités de formation offertes aux employés en lien avec l'environnement et les changements climatiques
 - Au moins un membre du personnel du Service d'urbanisme a reçu une formation (67/84)

2. Utilisation d'outils cartographiques
 - Carte géographique/base de données des zones à risque d'inondation (66/84)
 - Carte géographique/base de données des zones à risque d'érosion et/ou de glissement de terrain (51/84)
 - Carte géographique/base de données de la répartition des îlots de chaleur (17/84)

3. Utilisation de l'information disponible portant sur des questions liées aux changements climatiques
 - Guides de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable offerts par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (38/84)
 - Publications des associations professionnelles ou municipales en lien avec les changements climatiques (29/84)
 - Autres publications officielles des gouvernements du Canada et du Québec sur l'ACC (23/84)

4. Production d'information ou commande d'études portant sur des questions liées aux changements climatiques
 - Analyses ou avis techniques à propos de mesures pour s'adapter aux changements climatiques (étude de faisabilité, analyse coûts/avantages, évaluation des résultats d'un projet pilote, etc.) (13/84)
 - Projets pilotes ou projets de démonstration pour s'adapter aux changements climatiques (13/84)
 - Analyses ou avis techniques à propos de vulnérabilités face aux changements climatiques (6/84)

5. Responsable de l'ACC
 - Nomination d'un responsable (9/84)

6. Budget affecté spécifiquement à l'ACC
 - Existence d'un budget (6/84)

INTERVENTION

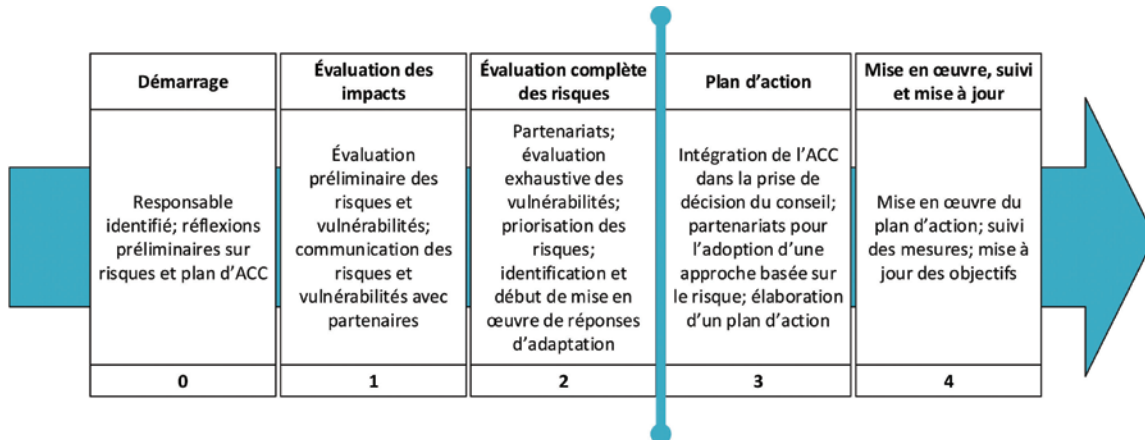
1. Projets de construction en zones inondables modifiés ou refusés
 - Réviser la réglementation relative à la protection des rives, du littoral et des plaines inondables pour s'assurer qu'elle concorde avec le schéma d'aménagement et de développement de la MRC (59/84)
 - Demander des modifications à un projet de construction jugé trop exposé aux inondations (32/84)
 - Acquérir des propriétés riveraines pour les protéger du développement immobilier (25/84)
 - Refuser un projet de construction jugé trop exposé aux inondations (18/84)

2. Mesures d'immunisation applicables aux constructions en zones inondables
 - Stabiliser les rives d'un cours d'eau ou d'un lac à l'aide de végétaux (40/84)
 - Aménager des bassins de rétention (38/84)
 - Stabiliser mécaniquement les rives d'un cours d'eau ou d'un lac (roche, béton, acier, bois) (33/84)
 - Mettre en place un moyen de contrôle/interdiction du rejet des eaux de gouttière dans le réseau d'égout pluvial (28/84)
 - Creuser des fossés engazonnés ou des noues végétalisées (25/84)
 - Utiliser des matériaux de revêtement perméables et poreux pour les routes, stationnements et trottoirs (16/84)
 - Installer des bandes de végétation filtrante (15/84)
 - Rectifier le tracé, creuser ou élargir un cours d'eau (14/84)
 - Aménager des jardins pluviaux (13/84)
 - Aménager volontairement une plaine inondable en milieu rural pour réduire les débordements en milieu urbain (6/84)
 - Construire un réservoir ou une retenue d'eau (5/84)
 - Construire une digue de protection contre les crues (5/84)

3. Mesures de lutte contre les îlots de chaleur
 - Planter, conserver et protéger les arbres dans les périmètres urbains (70/84)
 - Accroître la présence d'espaces verts, de parcs et de jeux d'eau (66/84)
 - Promouvoir la mise en place des dispositifs de gestion des eaux de pluie (49/84)
 - Favoriser la proximité des services essentiels (41/84)
 - Promouvoir la mise en place de toits végétalisés ou de couleur claire et réfléchissante (21/84)
 - Accroître l'utilisation de matériaux perméables et poreux pour les routes, stationnements et trottoirs (17/84)
 - Accroître l'utilisation de matériaux de revêtement clairs et réfléchissants pour les routes, stationnements et trottoirs (8/84)
 - Optimiser l'orientation des nouveaux bâtiments et voies de circulation (5/84)

Figure 1

Niveaux de réalisation adaptés de la grille du DEFRA



Les constats

De façon générale, les résultats de l'étude démontrent que les responsables de l'urbanisme adoptent couramment diverses mesures d'ACC bien que leurs actions ne s'inscrivent pas nécessairement dans le cadre d'un processus d'adaptation normé, peu de municipalités ayant instauré un programme formel à cet effet.

Le tableau 1 ci-dessus présente, pour chacune des rubriques des deux volets de l'enquête, les principales réponses fournies par les responsables de l'urbanisme de même que le nombre de personnes y ayant fait référence dans chaque cas.

De manière plus générale, il est indéniable que certaines municipalités posent des gestes associés au niveau 2 (Évaluation complète des risques) de la grille séquentielle de l'adaptation décrite plus haut. Le passage à un niveau supérieur nécessite toutefois l'élaboration d'un plan d'action complet pour l'adaptation, ce dont très peu de municipalités disposent à ce jour (4 sur 88), et dont l'implantation implique la mobilisation et la volonté d'agir des acteurs clés d'une municipalité.

Les résultats démontrent néanmoins que l'absence d'un plan formel n'empêche pas les responsables de l'urbanisme d'adopter certaines mesures d'adaptation. On peut même penser que ce type de pratiques est relativement courant, sans qu'il soit pour autant officiellement présenté comme de « l'adaptation ».

Pour plusieurs répondants, il serait souhaitable que les rôles des responsables de l'urbanisme en matière d'adaptation aux changements climatiques soient mieux définis. Un cadre réglementaire, similaire à celui existant pour les responsables de la sécurité civile et des mesures d'urgence, serait de nature à préciser les responsabilités des municipalités en matière d'ACC.

Les suites

Nous avons constaté qu'il serait particulièrement utile de travailler à contrer l'idée que l'absence de consensus sur les méthodes à mettre en œuvre ou l'absence de budget disponible freinent nécessairement toute action. À cet égard, des formations ou plates-formes Web pourraient être développées pour présenter aux responsables de l'urbanisme des exemples de mesures d'adaptation efficaces retenues par certaines



Planter, conserver et protéger les arbres dans les périmètres urbains; l'exemple de la ruelle Demers à Montréal qui a été transformée en ruelle verte et des végétaux ont été plantés au centre de l'espace.

municipalités, en mettant l'accent sur des mesures à faibles incidences budgétaires.

En cernant les croyances et les compétences à renforcer chez les responsables de l'urbanisme, nos résultats permettront d'élaborer des contenus ciblés de formation afin de consolider les pratiques d'adaptation. Des études complémentaires à celle-ci seront conduites afin de suivre l'évolution de l'adoption de ces pratiques d'adaptation⁴. 🌻

Les auteurs remercient Jean-Paul Voyer pour ses commentaires sur l'article.

Pierre Valois est professeur à la Faculté des sciences de l'éducation de l'Université Laval. Il est spécialiste en mesure et évaluation et directeur de l'Observatoire québécois de l'adaptation aux changements climatiques de cette même université. Johann Jacob est étudiant au doctorat à la Faculté des sciences de l'éducation à l'Université Laval.

4 Il est possible de consulter les rapports des études menées par l'OQACC sur le site Web suivant : <http://www.monclimatmasante.qc.ca/oqacc.aspx>

STATION DE LA CONCORDE

Un projet d'aire TOD en constante évolution

Lors de son ouverture en 2007 à Laval, la station intermodale de la Concorde se trouvait au cœur d'une enclave commerciale et industrielle qui marquait fortement le quartier Laval-des-Rapides, essentiellement résidentiel. L'édification de cette station, un équipement de transport structurant, allait permettre une transformation radicale du secteur par l'aménagement de nouveaux espaces publics et l'implantation d'habitations selon l'approche de planification de type TOD préconisée par la CMM¹.

» ROXANE PILON

La station intermodale de la Concorde occupe un emplacement stratégique à la limite est du futur centre-ville de Laval, sur le boulevard de la Concorde Ouest. Elle offre un accès à la ligne Saint-Jérôme du réseau de transport métropolitain et à la ligne orange du métro de Montréal. Desservie par la Route verte, la station est également située sur un axe de transport est-ouest majeur pour la partie sud de l'île.

En réponse à la création de cet important point d'accès au réseau métropolitain de transport, la Ville de Laval a adopté, en 2008, un Programme particulier d'urbanisme (PPU) pour le secteur environnant². À ce moment-là, le secteur était occupé par des industries légères, des commerces lourds ainsi que des cours d'entreposage de matériaux de construction. Le PPU a contribué à mettre en place des outils pour faciliter le changement de vocation du secteur, d'industrielle à résidentielle.

Selon le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) de 2012, le secteur devait être densifié et urbanisé, et ce, en suivant l'approche de planification intégrée aménagement/transport (*transit-oriented development* ou TOD). En 2017, le schéma d'aménagement et de développement

révisé est venu confirmer la décision de la Ville de Laval de poursuivre la transformation du secteur selon cette approche.

Favoriser le changement : les moyens mis de l'avant

Bien qu'une partie du territoire industriel concerné ait rapidement été redéveloppé en accueillant près de 1 000 logements entre 2008 et 2018, la transformation de son cœur a tardé à s'amorcer. C'est pourquoi la Ville de Laval a entrepris des démarches pour stimuler le changement de vocation. L'objectif était de créer un nouveau milieu de vie s'arrimant avec le quartier existant. Ce projet de redéveloppement, d'une superficie approximative de 47 hectares, comprend l'aménagement d'espaces publics organisés en réseau et la construction d'environ 1 500 logements supplémentaires, de façon conforme aux pratiques d'aménagement durable.

Ce projet d'aménagement urbain respecte les principes de la vision stratégique de la Ville de Laval, *Urbaine de nature – Laval 2035*, et poursuit les objectifs énoncés dans le Plan stratégique Laval 2020 sous le titre *Séduisante de nature : Réaménager les quartiers en des milieux de vie sains, attrayants et à l'échelle humaine*, prônant :

- l'optimisation de l'occupation du territoire par une densification raisonnée et dans le respect des lieux ;



Perspective du parc central et du parc linéaire.

VILLE DE LAVAL

1 Pour une documentation détaillée sur ce projet, voir la page suivante du site Repensons Laval : www.repensonslaval.ca/revitalisation-secteur-station-intermodale-concorde
2 Programme particulier d'urbanisme – Secteur de la station de métro Concorde (disponible en ligne).



Vue aérienne du secteur visé par le projet de revitalisation.

- l'offre d'une diversité de services à proximité des milieux de vie, de travail et de détente ;
- la possibilité de déplacements efficaces, actifs et durables ;
- la revitalisation du cadre bâti et l'amélioration de l'esthétique urbaine.

Changer la vocation d'un secteur : un défi de taille !

La mise en œuvre du projet d'aménagement a engendré divers défis. Aux enjeux habituels de gouvernance, de communication et de participation citoyenne se sont ajoutés les enjeux particuliers au territoire et à la conversion d'un site industriel en un milieu résidentiel. Le projet de redéveloppement a permis d'aménager et de créer un réseau de nouveaux lieux publics. Ceux-ci offriront un cadre de vie agréable tout en assurant un accès sécuritaire, efficace et stimulant vers la station intermodale de la Concorde.

Les abords de la station présentent d'importantes contraintes au redéveloppement : enclavement, bruit, présence d'une voie ferrée, d'une ligne majeure de transport d'électricité et d'un stationnement incitatif implanté sur un terrain adjacent à la station. D'autres contraintes proviennent des activités ayant eu lieu dans le passé sur le territoire, comme les risques de contamination des sols ou la cohabitation entre les usages résidentiels et industriels durant la période de transition. À ces enjeux s'ajoutent ceux relatifs à l'acceptabilité sociale

du projet de redéveloppement, entraînés par une nouvelle densité résidentielle supérieure à celle des quartiers environnants.

Afin d'organiser la mise en œuvre de ce projet, une équipe de projet pluridisciplinaire, composée de membres de près de dix services municipaux, a été créée. Menée par le Bureau des grands projets de la Ville de Laval, cette équipe assure la coordination des opérations liées à la requalification du secteur. Ainsi, les démarches de réaménagement des voies publiques, d'aménagement des espaces publics, de mise à niveau des réseaux et des infrastructures, d'acquisition de propriétés, de communication et de consultation ainsi que d'approbation des projets de construction privés sont réunies. L'objectif est d'optimiser et de structurer les étapes de la réalisation du projet.

Prendre le pouls des citoyens

La Ville de Laval a mené diverses activités de consultation et de participation citoyenne afin de connaître les attentes des résidents du quartier relativement à la programmation des lieux publics, à la mobilité, au stationnement, etc. Les activités ont pris la forme de soirées d'information, d'activités d'idéation, de kiosques installés *in situ* et de marches exploratoires. Une page Web dédiée à ce projet permet également de suivre l'avancement des travaux de planification.

Le redéveloppement d'une partie d'un quartier établi représente tout un défi. Les résidents de longue date doivent s'approprier les transformations à venir. Voilà pourquoi un effort particulier est fait pour s'assurer que les habitants jouissent réellement des modifications apportées, notamment en facilitant leur accès aux futurs aménagements ou en leur donnant la chance de participer à la planification. Atteindre l'équilibre entre le potentiel de bénéfices et la résistance au changement s'avère primordial. Les citoyens doivent savoir que le redéveloppement du secteur sera profitable à l'ensemble de la collectivité, et non seulement aux nouveaux venus. Ce message, qui guide les choix de planification, est essentiel à l'adhésion de la population au projet.

Trouver des solutions adéquates

L'accès rapide et sécuritaire à la station intermodale de la Concorde figure parmi les principales préoccupations liées au redéveloppement. Le manque d'endroits permettant de franchir la voie ferrée, la circulation véhiculaire intense à l'intersection où se trouve la station, le potentiel de conflits entre les usagers des quais de la gare et les cyclistes qui empruntent la Route verte complexifient l'accès des usagers à la station.

Le projet de requalification offre à la Ville l'occasion de se pencher sur ces questions et de trouver des solutions. Ainsi, l'aménagement de nouveaux passages piétonniers et cyclables permettra d'atteindre les quais de la gare à partir de l'ouest et le nouveau parc public à partir de l'est. Cela réduira de façon considérable la durée du trajet vers la station pour les piétons et les cyclistes du voisinage.

De plus, la reconfiguration complète de tronçons routiers d'une longueur de plus d'un kilomètre donnera la possibilité d'intégrer des trottoirs, des sentiers, des pistes ou des bandes cyclables ainsi que des traverses. Le but est d'offrir une variété de trajets agréables et sécuritaires aux résidents du quartier. À plus long terme, un passage au-dessus ou



Plan d'ensemble du réaménagement projeté – Ville de Laval.

au-dessous de la voie ferrée compléterait le réseau de déplacements actifs.

Aménager des espaces publics

L'arrivée d'une quantité importante de nouveaux résidents et la présence de la voie ferrée ont contribué au choix d'intégrer des espaces extérieurs publics au projet de redéveloppement. La volonté d'offrir un cadre de vie sain aux citoyens s'impose dans le contexte actuel de densification. D'ailleurs, les contraintes majeures relatives à la construction d'usages sensibles liées à la présence de la voie ferrée ont fait de sa bordure un endroit tout indiqué pour y aménager un parc linéaire. À cet effet, la Ville a procédé à l'acquisition de près d'un hectare de terrain.

Au total, c'est 1,8 hectare d'espaces publics qui seront aménagés aux abords de la station intermodale de la Concorde. De vastes espaces végétalisés seront combinés à d'autres minéralisés, permettant la tenue d'activités variées. Un parc linéaire ainsi qu'un parc central implanté au milieu du principal îlot résidentiel offriront aux gens des lieux de détente, d'activités et de rencontres. Le concept d'aménagement de ces lieux rappellera le passé industriel du secteur. Il intégrera aussi des éléments représentatifs du paysage lavallois, comme la proximité de l'eau ou l'agriculture. Les abords immédiats de la station intermodale de la Concorde devraient, quant à eux, prendre la forme d'une place publique, servant d'interface entre la station et les bâtiments mixtes attendus à cet endroit.

Ces aménagements publics modifieront les pratiques lavalloises. L'introduction de nouveaux types d'équipements et de modes de gestion des eaux de ruissellement font partie des efforts mis de l'avant pour améliorer les façons de faire et offrir aux résidents un cadre de vie toujours plus agréable.

En route vers une concrétisation rapide du projet

Depuis maintenant près de dix ans, la Ville de Laval travaille à concrétiser la requalification des abords de la station intermodale de la Concorde, en collaboration avec les propriétaires fonciers, les résidents et les promoteurs immobiliers. Aux étapes de planification, d'acquisition et de conception s'ajoute celle de la réalisation des espaces qui connaîtront la plus grande transformation.

L'ampleur du projet ainsi que certains enjeux de propriété et d'échéancier font en sorte que sa planification et sa conception se superposent aux chantiers. Les efforts devront être maintenus pour que le travail effectué en parallèle demeure efficace et pour que les résidents, anciens et nouveaux, puissent profiter le plus rapidement possible de leur nouveau quartier. ✨

Roxane Pilon est conseillère professionnelle, aménagement urbain, au Service d'urbanisme de la Ville de Laval. Engagée dans le projet de revitalisation du secteur du métro de la Concorde depuis 2011, elle agit temporairement à titre de chargée de projets urbains structurants au Bureau des grands projets de la Ville de Laval.

Fortaleza, un bon exemple d'adaptation climatique

La ville de Fortaleza, capitale de l'État du Ceará, est située dans la région Nordeste (Nord-Est) du Brésil. Comptant plus de 2 600 000 habitants¹, Fortaleza est le cinquième centre urbain du Brésil et s'impose comme un centre commercial et industriel d'importance. Cette ville de soleil et de vent, dont le nom signifie littéralement « forteresse » en portugais, est aussi appelée « la blonde fiancée du Soleil » par le poète brésilien Francisco de Paula Ney.

» **SIMON L'ALLIER**, urbaniste

Chauffée la plupart du temps par un soleil de plomb, elle arbore la devise *Fortitudine* (avec force et courage). C'est en effet d'une bonne dose de force et d'un soupçon de courage dont j'ai eu besoin pour déambuler pendant plusieurs heures dans ses rues étroites et le long de son littoral atlantique, afin d'en découvrir les beautés et, surtout, afin d'examiner certains projets de réaménagement urbain et de transport qui m'ont paru exemplaires.

Tout comme le Québec, la région de Fortaleza a été colonisée à partir du début du XVII^e siècle. Mais à l'inverse des villes du Québec caractérisées par un froid hivernal et un niveau de sécurité très élevé, Fortaleza doit conjuguer avec chaleur et violence. Ces deux contraintes, la première d'ordre climatique et la seconde découlant de la réalité socio-économique du pays, façonnent inévitablement le cadre bâti de la ville et, conséquemment, la manière dont y vivent et s'y déplacent ses habitants.

Un climat très chaud en permanence

Avec une température diurne moyenne de 31° Celsius à l'ombre toute l'année, seul le vent, qui souffle heureusement aussi toute l'année, rend tolérable la marche dans cette chaleur. C'est du moins la perception d'un urbaniste québécois, pour qui une marche sous le soleil de midi s'apparente à un séjour prolongé dans un sauna sec. « Ne marche pas sous le soleil ! » me crie le vendeur de bouteilles d'eau glacée, bien à l'abri dans un portique centenaire. À cette température, il n'est pas surprenant de constater que tous cherchent à se protéger du soleil cuisant sous l'ombre des arbres trop peu nombreux ou des édifices, qu'ils soient d'un seul ou de trente étages.

L'importance de considérer les spécificités du climat dans la construction des édifices, des places publiques et des infrastructures de transport en commun ne peut être sous-estimée. À Fortaleza, l'ombre salvatrice du soleil cuisant se crée par la présence d'arbres, d'auvents reliés aux édifices et de toits pour les arrêts d'autobus et dans les espaces publics. Les artères commerciales, sur lesquelles on retrouve boutiques,



Clôtures et barbelés utilisés pour sécuriser les résidences.

SIMON L'ALLIER

¹ Voir : g1.globo.com/ceara/noticia/2016/08/fortaleza-segure-como-5-cidade-mais-populosa-do-brasil-diz-ibge.html



Vélos libre-service pour enfants le long du littoral.

SIMON L'ALLIER



commerces et services de proximité, sont munies d'un mobilier urbain intéressant et d'arbres formant une canopée verte presque continue. Pour les commerces ayant pignon sur rue, l'obligation de se parer d'auvents seraient une amélioration notable pour le confort des piétons. On retrouve parfois ce genre de réglementation dans certaines villes (dont Vancouver) où la pluie, comme le soleil, diminue le plaisir de marcher.

Une insécurité très présente

La ville de Fortaleza connaît un taux d'homicides sans commune mesure avec ceux de nos villes². Il n'est pas rare d'entendre des coups de feu résonner dans certains quartiers, à toute heure du jour ou de la nuit. En rapport avec l'architecture et le cadre bâti, l'insécurité se perçoit d'abord par l'omniprésence de murs entourant toute propriété privée, comme on en retrouve dans bien des pays. Toutefois, alors qu'ailleurs on a souvent recours à l'ajout de verre brisé pour chapeauter les enceintes sécurisées, les gens de Fortaleza ne semblent pas se contenter d'une telle protection rudimentaire; on y préfère les fils

barbelés, simples ou doubles, et les clôtures électrifiées. À cela peut s'ajouter, à l'entrée, la présence de gardes de sécurité et de portails métalliques automatisés flanqués de caméras de surveillance.

L'insécurité se manifeste aussi dans les habitudes de transport et de mobilité des habitants. Il est déconseillé de marcher dehors la nuit, surtout seul, de surcroît si vous êtes une femme. Il en est de même pour l'utilisation du transport en commun, dans lequel le risque d'assaut une fois le soleil couché augmente vraisemblablement. L'utilisation des taxis peut paraître une meilleure option, surtout si l'on connaît le chauffeur. Certains taxis offrent même une connexion WiFi, augmentant ainsi l'attractivité de ce mode de transport. Pour les mieux nantis, la voiture personnelle reste l'option jugée la plus sécuritaire, à condition naturellement de ne pas s'arrêter aux feux de circulation (un conseil de la police), où le risque de braquage au pistolet ou à l'arme blanche est bien réel.

² Fortaleza a connu, en 2017, un taux de 83 homicides/100 000 habitants. Source : www.worldatlas.com/articles/most-dangerous-cities-in-the-world.html



Trottoirs d'une artère commerciale bien aménagés et ombragés.

SIMON LALLIER



Commerces bordés d'arbres formant canopée avec un mobilier urbain intéressant.

SIMON LALLIER

Toutefois, cela n'empêche pas la présence de stations de recharge pour véhicules électriques, alors que la durée de la recharge d'environ deux heures paraît pourtant bien suffisante pour se faire voler sa voiture. De même, le système

de vélos en libre-service semble bien implanté et assez utilisé. On retrouve même, le long du littoral, des vélos libre-service pour enfants avec de petites roues arrière ; on ne les utilise sûrement pas le soir.

Des transports urbains adaptés et inspirants

À Fortaleza, la flotte d'autobus semble en très bon état. Les bus plus récents sont tous équipés d'un système de climatisation, d'un « monte-personne » à la porte arrière pour chaises roulantes, d'un espace réservé à ces dernières et de sièges réservés aux personnes obèses, handicapées, âgées ainsi qu'aux femmes enceintes ou portant un bébé.

Lors de ma visite, l'avenue Aguanambi, une artère centrale importante, était en reconstruction presque complète. En effet, une ligne de système rapide de bus (SRB) est en cours d'implantation au centre du boulevard, avec des plateformes surélevées



Service unique, protections adaptées L'assurance pensée pour vous

Demandez une soumission et voyez ce
que La Personnelle peut faire pour vous

1 888 476-8737
lapersonnelle.com/ouq

La Personnelle désigne La Personnelle, assurances générales inc.
Certaines conditions, exclusions et limitations peuvent s'appliquer.



Ordre des
Urbanistes du
Québec



laPersonnelle

Assureur de groupe auto, habitation
et entreprise



SIMON L'ALLIER

Nouveaux trottoirs munis de plaques podotactiles et piste cyclable.

« Les pouvoirs publics, tout particulièrement au niveau municipal, doivent toujours considérer les contraintes et les défis propres au milieu naturel et anthropique dans l'élaboration de la réglementation encadrant le développement urbain et dans la mise en place de systèmes de transport, tant privés que publics. »

et très probablement un système de péage pré-embarquement (comme dans le métro³). Rien de surprenant, si l'on n'oublie pas que Curitiba, une autre ville brésilienne, fut précurseur dans le domaine ; son système de SRB date déjà de plus de quarante ans.

À cela s'ajoute en latéral du boulevard une piste cyclable construite dans les règles de l'art : bien positionnée, à sens unique, légèrement surélevée, protégée du trafic automobile et dont le revêtement en béton rouge tranche avec le gris du trottoir. Les nouveaux trottoirs sont systématiquement munis de plaques podotactiles destinées à guider les personnes malvoyantes. Les poteaux électriques se dressent parfois comme obstacles, mais le chemin créé par les plaques podotactiles les contourne, et oriente le piéton correctement.

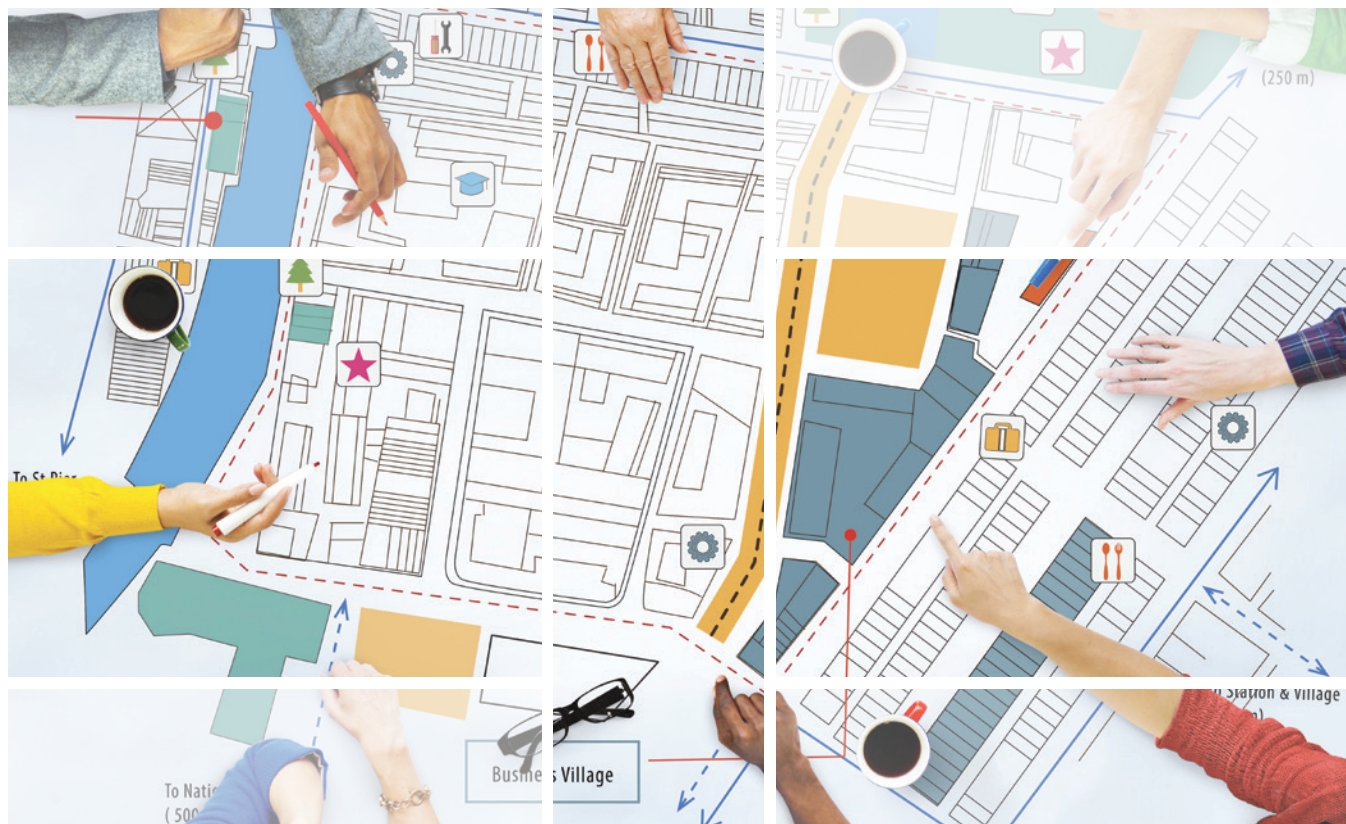
Leçon à tirer de ces observations : les pouvoirs publics, tout particulièrement au niveau municipal, doivent toujours considérer les contraintes et les défis propres au milieu naturel

et anthropique dans l'élaboration de la réglementation encadrant le développement urbain et dans la mise en place de systèmes de transport, tant privés que publics. C'est ainsi, entre autres, qu'ils peuvent rendre la ville plus vivable pour ses habitants, plus intéressante pour les touristes et plus attrayante pour les commerces et services.

Il est certes plus facile de penser la ville afin de pallier les inconvénients liés au climat que de la construire afin de réduire l'insécurité et la violence qui, bien que pouvant être influencées par le design urbain, prennent racine dans les conditions socio-économiques du pays. Les résultats de l'élection présidentielle d'octobre 2018 en disent long sur la complexité de cette question : la rhétorique d'extrême droite du candidat populiste Jair Bolsonaro a semblé malheureusement incarner la dernière option pour les Brésiliens désabusés. ☀

Simon L'Allier, urbaniste spécialisé en transport, est diplômé de l'Université Laval et de l'University of British Columbia. Il a occupé le poste de coordonnateur au transport à la Ville de Victoriaville pendant plusieurs années.

3 Le métro de Fortaleza, inauguré en 2012, doit compter cinq lignes, dont trois sont déjà en activité. Voir le site : www.metrofor.ce.gov.br/



La réglementation locale

L'année 2019 marque les quarante ans de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Son adoption a marqué un tournant dans l'histoire de l'urbanisme au Québec en balisant la mise en place d'un cadre réglementaire en urbanisme en concordance avec les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. Dans l'esprit de cette loi, la réglementation locale d'urbanisme est le principal outil pour concrétiser la vision d'aménagement d'une communauté pour son territoire. Aujourd'hui encore, bien que les gouvernements de proximité disposent d'autres moyens d'action urbanistique, leur réglementation étant opposable aux tiers demeure importante dans la pratique quotidienne de l'urbanisme dans le contexte québécois.

Le dossier aborde l'évolution et l'utilisation de la réglementation locale d'urbanisme afin d'offrir des outils de réflexion aux urbanistes, aux aménagistes, aux élus et aux autres acteurs du milieu municipal. Dans un premier temps, il fait état de la situation en abordant l'histoire de la pratique réglementaire locale au Québec. Un portrait empirique de l'utilisation actuelle des différents outils réglementaires est également présenté. Des urbanistes partagent aussi leurs réflexions quant à la réalité de l'urbanisme réglementaire au Québec et aux défis qui se présentent quant à son application.

Le travail de préparation de ce dossier a permis d'identifier une tendance de fond vers une utilisation de plus en plus pointue, spécifique, discrétionnaire, voire au « cas par cas ». Cette utilisation des outils reflète la difficulté de l'intégration d'un projet spécifique soumis aux autorités municipales dans cet objet éminemment complexe qu'est le territoire. Puisqu'en principe la réglementation pose des règles du jeu s'appliquant de manière générale et impersonnelle, une approche trop spécifique du contrôle réglementaire peut engendrer des problèmes d'utilisation des outils disponibles. L'élaboration du dossier a aussi permis de faire ressortir l'importance de la négociation comme pratique complémentaire au contrôle réglementaire. ✨

» JEAN-FRANÇOIS SABOURIN, urbaniste

Histoire de la réglementation d'urbanisme au Québec

La réglementation d'urbanisme des municipalités québécoises a beaucoup évolué au fil des siècles, et ce, de manière constante. Cet article présente les principaux jalons de cette évolution, de la Nouvelle-France à notre époque¹. Coup d'œil sur l'histoire du zonage, du lotissement et consorts.

» NICOLAS FONTAINE

La réglementation d'urbanisme au temps de la Nouvelle-France était essentiellement le fait des gouverneurs et des intendants. En effet, les institutions municipales telles que nous les connaissons n'existaient pas sous le régime français, époque où les paroisses catholiques et les seigneuries étaient ce qui se rapprochait le plus d'institutions locales.

Frontenac, en poste lors de deux périodes entre 1672 et 1698, aurait insisté sur l'importance d'un plan urbain – et reconnu l'importance des règlements pour le mettre en œuvre – et d'une police pour les faire appliquer². C'est lui qui aurait édicté les premiers véritables règlements d'urbanisme, portant notamment sur l'alignement des maisons et les matériaux de construction.

Le Bas-Canada

L'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada de 1855 jette les bases des institutions municipales comme elles existent encore. Aux dispositions relatives aux chemins, aux ponts et à la prévention des incendies qui existaient dans les actes précédents, il ajoute notamment les pouvoirs suivants :

- Aménager des places publiques et planter des arbres le long des trottoirs ;
- Régir, notamment pour les prohiber ou en continger le nombre, les personnes vendant « du vin, de l'eau-de-vie ou d'autres liqueurs spiritueuses, de l'aile [sic] ou de la bière » ;
- Faire et se procurer des cartes, plans ou arpentages de la municipalité.

De plus, les conseils de ville et de village peuvent régir les marchés publics, les perrons, marches d'escalier, porches et constructions similaires. Ils peuvent également contrôler la démolition et le sautage des bâtiments.

Le Code municipal du Québec et la Loi concernant les cités et villes

Le Code municipal de la province de Québec a été adopté en 1870 « *considérant qu'il [existait] un grand nombre de statuts qui ont rapport aux municipalités et que de grands inconvénients résultent de cette multiplicité* ». Comme aujourd'hui, il s'appliquait à toutes les municipalités, « *excepté les cités et les villes constituées en corporation par acte spécial* ».

Les pouvoirs en urbanisme prévus dans les actes mentionnés précédemment sont essentiellement reconduits. Certaines nouveautés apparaissent, comme la possibilité de déterminer où les manufactures peuvent être érigées et régir la construction d'abattoirs, d'usines à gaz, tanneries et autres générateurs de nuisance. Voilà donc un ancêtre direct du zonage. Le pouvoir d'empêcher l'érection d'édifices en bois constitue, quant à lui, un prédécesseur du règlement de construction.

La Loi concernant les cités et villes (LCV), comme elle s'appelait alors, a été adoptée en 1903. Celle-ci s'appliquait aux cités et aux villes, laissant les municipalités rurales régies par le Code. En matière d'urbanisme, cette nouvelle loi ajoute encore de nouveaux pouvoirs, dont les suivants :

- Réglementer la hauteur de tous les bâtiments ;
- Réglementer les matériaux à employer dans la construction ;
- Réglementer les logements, les habitations et les maisons à appartements, notamment à des fins de salubrité et d'hygiène ;
- Régir les enseignes, poteaux, auvents, etc. ;
- Octroyer des permis pour l'établissement de vente de denrées périssables (viande, fruits, etc.).

Un embryon de planification urbaine est alors présent, puisque la LCV indique que le conseil peut faire des plans avec indication des rues envisagées. Une fois confirmés par la Cour supérieure (!), ces plans deviennent « *obligatoires pour la municipalité, pour les propriétaires intéressés et pour toute autre personne* ».

La LCV et le Code municipal sont modifiés à plusieurs reprises dans les décennies qui suivent pour élargir la palette de pouvoirs d'urbanisme à la disposition des municipalités locales.

C'est en 1930 que le pouvoir de découper le territoire en zones à des fins de réglementation d'urbanisme est ajouté au Code municipal, avec celui de « *réglementer l'endroit où devront se trouver, dans les limites de la municipalité, les établissements de trafic, de commerce, les industries, et édifices destinés à des usages particuliers* ». Ce pouvoir de zonage a également été octroyé à différentes cités et villes par lois particulières, et ce, dès 1926 pour la Cité d'Arvida, avant d'être intégré formellement à la LCV en 1960.

C'est également à cette époque que la possibilité d'adopter un « plan directeur » est prévue ; naît alors l'ancêtre du plan d'urbanisme.

Les modèles de règlement

Le Département des Affaires municipales, ancêtre du ministère actuel, est formé en 1918 (le ministère a d'ailleurs fêté son centenaire le 4 mars 2018). Il s'affaire dès lors à soutenir les municipalités dans leur mission, notamment en ce qui a trait à l'urbanisme.

Les plus anciens modèles de règlement de zonage et de construction retracés pour cet article datent de 1947. Élaborés par le Service provincial de l'urbanisme du département, l'un d'eux est destiné aux « toutes petites municipalités »,

¹ L'analyse de la réglementation d'urbanisme dans cet article est réalisée principalement sur la base des dispositions légales habilitantes. Une version longue de ce texte est disponible sur le site Web du MAMH.
² LAFRANCE, Marc. « Évolution physique et politiques urbaines : Québec sous le Régime français », *Revue d'histoire urbaine*, numéro 3-75, février 1976, p. 3-22. [En ligne] : <https://doi.org/10.7202/1019647ar> (consulté le 28 novembre 2018).

soit celles de 1 000 « âmes » ou moins, et l'autre est « destiné spécialement aux cités et villes de 25 000 âmes ou moins ».

Le premier est très sommaire : il tient sur neuf pages, ne prévoit que des zones résidentielles et quelques dispositions concernant notamment l'implantation des bâtiments et les appareils présentant un risque d'incendie.

Le second est plus élaboré. Il comprend différents types de zones (résidentielles, commerciales, industrielles, agricoles, etc.), chacune bénéficiant de règles particulières, dont des règles de lotissement sommaires. Les normes de construction sont relativement nombreuses. Il faut dire que le premier Code national du bâtiment du Canada a été publié en 1941 : les principales normes concernant le bâtiment se trouvaient précédemment essentiellement dans la réglementation municipale.

D'autres éditions de ces guides ont été publiées dans les années suivantes, de plus en plus élaborées, et toujours plus volumineuses pour les municipalités régies par la LCV. Le dernier guide de ce type remonte à 1974. Il faut dire que le rapport de la Commission provinciale d'urbanisme, présidée par Jean-Claude La Haye, publié en 1968, pavait la voie à l'adoption d'une nouvelle loi encadrant l'aménagement et l'urbanisme au Québec. Le ministère devait donc, à la fin des années 1970, concentrer ses efforts sur ce projet.

L'adoption de la LAU

En matière de réglementation d'urbanisme, un tournant majeur survient à la suite de l'adoption en 1979 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la LAU, dont la majorité des dispositions entrent en vigueur en avril 1980.

Cette loi a eu plusieurs effets majeurs, dont la création des municipalités régionales de comté, la fin des deux régimes parallèles (LCV et Code) en ce qui a trait à l'aménagement et à l'urbanisme, le renforcement de la planification et de la cohérence entre les interventions des différents acteurs se partageant la responsabilité de l'aménagement.

Même si, malgré ces effets considérables, la LAU ne révolutionne pas les pouvoirs réglementaires en urbanisme, il faut certainement signaler le lien maintenant explicite que la réglementation doit entretenir avec la planification. En effet, la LAU oblige les municipalités

à adopter un plan d'urbanisme et des règlements de zonage, de lotissement et de construction dans les vingt-quatre mois de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de la MRC, et permet à cette dernière d'en certifier la conformité.

Les municipalités peuvent également adopter un règlement visant à prévoir des conditions pour émettre un permis de construction (art. 116), utilisé notamment pour contrôler séquentiellement le développement.

En instaurant le schéma d'aménagement et de développement, la LAU instaure également le règlement de contrôle intérimaire, un outil réglementaire encore très utilisé de nos jours, notamment par les MRC.

La LAU a substantiellement simplifié la rédaction des pouvoirs réglementaires dans la loi. Alors que l'article 113 sur le zonage est actuellement considéré par certains comme étant trop long et détaillé, il remplaçait à l'époque des dizaines de dispositions éparpillées dans différents articles de la LCV et du *Code municipal*.

Les changements significatifs à la LAU depuis son adoption

La LAU a été modifiée chaque année depuis son adoption, sauf en 2007 et 2012, et l'espace manque pour décrire en détail tous les changements. Les principaux ajouts seront néanmoins présentés dans l'objectif d'esquisser les grandes lignes de l'évolution des pouvoirs réglementaires.

Les règlements

à caractère discrétionnaire

L'introduction progressive des règlements d'urbanisme à caractère discrétionnaire est une évolution majeure. Ils sont venus compléter les règlements normatifs de manière à favoriser un aménagement optimal et à permettre une forme de dialogue ou de négociation avec les promoteurs. Les projets sont étudiés au cas par cas, sur la base de critères.

Ce type de règlement vient bonifier le rôle du comité consultatif d'urbanisme (CCU), qui doit donner son avis au conseil sur les différentes demandes. Le CCU a par ailleurs conservé le rôle que la LAU lui a confié en 1979, soit des pouvoirs d'étude et de recommandation en matière d'urbanisme, de zonage, de lotissement et de construction.

Les dispositions relatives aux dérogations mineures sont introduites dans la LAU en 1985. Elles apportent alors une certaine souplesse dans l'application de la réglementation, en permettant que soient tolérées des situations qui dérogent très peu aux normes.

Deux ans plus tard, en 1987, un projet de loi ajoute les articles portant sur les plans d'aménagement d'ensemble. Le conseil peut dorénavant exiger la production d'un plan d'aménagement de l'ensemble d'une zone lorsqu'une modification au règlement de zonage lui est demandée.

La bonification de l'urbanisme discrétionnaire se poursuit en 1989 avec le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale. Le conseil peut maintenant apprécier des projets architecturaux sur la base de critères plutôt que de normes, en évaluant des plans qui lui sont soumis.

Le rôle du CCU est encore élargi en 2002 alors qu'apparaît la possibilité d'encadrer les usages conditionnels. Sur la base de critères définis dans le règlement, le CCU peut donner son avis au conseil sur la pertinence de permettre certains usages prévus. Le conseil peut également imposer toute condition « eu égard aux compétences de la municipalité, qui doit être remplie relativement à l'implantation ou à l'exercice de l'usage ».

La même année, le règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble est prévu dans la LAU. Il permet d'assouplir encore davantage le cadre réglementaire, puisque la LAU habilite désormais « le conseil à autoriser, sur demande et à certaines conditions, un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble qui déroge à l'un ou l'autre des règlements » d'urbanisme.

Les ententes

De manière analogue, le législateur a ajouté à la LAU quelques pouvoirs réglementaires nécessitant une entente, sans que l'intervention du CCU soit requise. Ce type de disposition renforce l'urbanisme « négocié », apportant de la souplesse au régime.

Depuis 1993, il est possible de conclure une entente entre la municipalité et une personne visée par une contribution aux fins de parcs, pour prévoir la cession d'un terrain hors du site visé par le lotis-

sement, permettant ainsi de dépasser le maximum de 10 % prévu.

Le règlement sur les ententes relatives aux travaux municipaux, ajouté en 1994, permet d'assujettir la délivrance d'un permis ou d'un certificat à la conclusion d'une entente entre le requérant et la municipalité, portant sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux.

Depuis le mois de juin 2017, les municipalités peuvent assujettir la délivrance de tout permis pour la construction d'unités résidentielles à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité en vue d'améliorer l'offre en matière de logement abordable, social ou familial.

Les autres modifications

Outre le développement de l'urbanisme discrétionnaire et négocié, les pouvoirs d'urbanisme plus traditionnel sont bonifiés au fil des années.

Par exemple, en 1987, sont ajoutées les dispositions exigeant que les règlements de zonage, lotissement et construction respectent les dispositions de la nouvelle Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, adoptée la même année.

En 1993, une réforme importante des dispositions sur la contribution aux fins de parcs est réalisée. Elle peut dès lors être exigée au moment de l'émission du permis de construction, lors d'un redéveloppement, et non seulement lors d'une opération cadastrale. Un mécanisme de contestation de la valeur de la propriété est aussi instauré, et les espaces naturels peuvent désormais faire l'objet d'une contribution. La possibilité de conclure une entente, évoquée précédemment, est ajoutée à ce moment.

Il ne s'agit toutefois probablement pas de la mesure législative la plus significative de ce projet de loi de 1993, dont un des objets principaux était de renforcer le schéma d'aménagement de la MRC, à la suite d'une évaluation du contenu des schémas de première génération. Les parlementaires bonifient alors les contenus

obligatoires et facultatifs du schéma et accroissent la portée du document complémentaire. Les MRC peuvent ainsi intervenir de manière plus marquée en réglementation d'urbanisme. Le ministre Claude Ryan est alors transparent quant à ses objectifs : «*Si on veut que le schéma ait une signification, il faut bien que ça se traduise dans les dispositions que prennent les municipalités. Ici, le document complémentaire doit comprendre un minimum de règles auxquelles devront se soumettre les municipalités.*»

Le logement intergénérationnel fait son apparition en 1998. Une municipalité peut permettre, pour certaines résidences, l'ajout d'un logement supplémentaire destiné à être occupé seulement par des personnes ayant un lien de parenté avec le propriétaire ou l'occupant du logement principal.

En 2002, l'article 113 de la LAU est modifié pour ajouter la possibilité de contingenter les usages.

En 2004, le pouvoir réglementaire d'établir des normes et de prescrire des mesures relatives à l'occupation et à l'entretien des bâtiments est prévu (vétusté, délabrement, etc.) et les dispositions concernant les élevages porcins sont introduites.

Le régime de démolition des immeubles est fortement enrichi à compter de 2005. La loi prévoit dès lors les critères dont doit tenir compte la municipalité avant d'autoriser une démolition, et le processus pour le faire. Auparavant, la démolition était encadrée seulement dans le règlement de zonage – il s'agit donc encore une fois du renforcement d'un urbanisme discrétionnaire, plus souple, au détriment d'un urbanisme normatif prévisible mais rigide. Plutôt que de faire appel au comité consultatif d'urbanisme, la loi prévoit qu'un comité de démolition composé d'élus prend les décisions, lesquelles peuvent être portées en appel auprès du conseil.

Les pouvoirs réglementaires de zonage et de lotissement ont été élargis encore récemment, en 2017. Par exemple, désormais, le règlement de zonage peut prescrire toute mesure complémentaire à celles prévues par l'article 113 de la LAU,

destinée à répartir les divers usages, activités, constructions et ouvrages sur son territoire et à les soumettre à des normes.

Synthèse : l'évolution des outils

On ne peut que constater que les pouvoirs réglementaires des municipalités québécoises ont considérablement évolué au fil des décennies, avec une accélération notable dans les plus récentes.

Les premiers pouvoirs répondaient sans doute aux besoins d'une société occupée par la colonisation : ouverture de chemins, protection contre les incendies, etc. Parallèlement à l'urbanisation importante de la fin du XIX^e siècle et du XX^e siècle, l'étendue des pouvoirs a été élargie progressivement pour permettre aux municipalités d'encadrer cette croissance. À compter des années 1950, il a également fallu régir les nouveaux modèles d'urbanisation, notamment pour adapter la ville à l'automobile (eh oui!) et au mode de vie qu'elle crée.

Depuis la fin des années 1970, la LAU a fait progresser l'urbanisme québécois par l'importance qu'elle a accordée à la planification, qui doit alors être reflétée dans la réglementation. Un urbanisme plus souple a pris son essor dans les décennies ayant suivi l'adoption de la LAU, laissant une discrétion au conseil et facilitant une négociation qui permet d'améliorer les projets.

Malgré la bonification substantielle des pouvoirs réglementaires en urbanisme, certains considèrent toujours les pouvoirs actuels insuffisants, ou pire, responsables de l'urbanisme fonctionnaliste qui est pratiqué à certains endroits. Tout en admettant qu'il y a toujours place à l'amélioration, il semble que les pouvoirs réglementaires actuels permettent d'embrasser plusieurs défis urbanistiques du XXI^e siècle, notamment en ce qui a trait au développement durable, aux changements climatiques, à la mobilité, etc. Ils permettent également de mettre en œuvre de nouvelles techniques, dont la réglementation basée sur les formes urbaines, afin de bien refléter la planification qu'ils traduisent³. ✨

Nicolas Fontaine est conseiller aux politiques à la Direction des politiques et de la démocratie du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, responsable de dossiers notamment en aménagement et en urbanisme.

Une version longue de cet article est disponible sur le site Web du MAMH.
La période précédant la LAU y est notamment décrite plus en détail.

3 FONTAINE, Nicolas. «Une réglementation basée sur les formes urbaines», *Urbanité*, été 2013, p. 46-49.

Quelques observations sur l'utilisation des règlements d'urbanisme

Les municipalités du Québec possèdent une boîte à outils réglementaire diversifiée qui permet, dans les limites définies par le législateur, d'encadrer leur développement urbain en fonction de leurs priorités et des principes d'aménagement qu'elles souhaitent mettre en œuvre.

» MICHEL ROCHEFORT, urbaniste

Une enquête réalisée du mois de décembre 2017 au mois de juin 2018 a permis de dresser un premier portrait de l'utilisation des règlements d'urbanisme au Québec. La première étape de cette enquête consistait en la réalisation d'un sondage en ligne auprès des municipalités du Québec et des arrondissements de Montréal. Au total, 533 municipalités et 9 arrondissements ont participé à ce sondage qui couvrait la quasi-totalité des règlements normatifs et discrétionnaires définis dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ainsi que dans le *Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux*, le plan d'urbanisme et le programme particulier d'urbanisme. Par la suite, pour compléter ce sondage et approfondir certaines analyses, des entretiens téléphoniques ont été menés auprès d'une cinquantaine de municipalités ayant participé à la première étape. Chaque entretien a été l'occasion d'aborder certaines notions relatives à la densification du cadre bâti, à la gestion des eaux de pluie sur les terrains privés, à l'encadrement des logements intergénérationnels et/ou supplémentaires, à l'encadrement des rues privées situées hors périmètre d'urbanisation ainsi qu'à l'utilisation de certains règlements discrétionnaires. Cette enquête a bénéficié du financement du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation¹.

Pour les fins du présent article, il a été choisi de se concentrer sur les trois questions suivantes :

- Est-ce que certains principes habituellement associés au développement urbain durable, dont ceux ayant trait à la densité et à la gestion des eaux de pluie, sont intégrés aux outils réglementaires actuellement en vigueur?

- Est-ce que l'usage des outils discrétionnaires tend à se généraliser à l'échelle du Québec?
- Est-ce que l'usage de ces outils discrétionnaires sous-entend la mise en place d'un urbanisme négocié?

La prise en compte de certains principes habituellement associés au développement urbain durable

La densification du cadre bâti

La densification du cadre bâti est l'un des principes habituellement énoncés pour rendre les municipalités plus durables. Celle-ci favoriserait, entre autres, le contrôle de l'expansion urbaine, la rentabilité des investissements (notamment en matière de mobilité durable) et l'accroissement de la mixité fonctionnelle et sociale. L'objectif de l'enquête n'était pas d'analyser le bien-fondé de ces avantages induits, mais la prise en compte de ce principe dans les outils réglementaires actuellement en vigueur. Les entretiens téléphoniques réalisés dans le cadre de l'enquête ont toutefois clairement démontré que ce principe ainsi que les avantages qui lui sont associés n'étaient pas toujours partagés. En effet, pour la majorité des répondants des municipalités de moins de 10 000 habitants, les avantages qui seraient liés à la densification du cadre bâti sont très rarement évoqués. Cette densification est principalement perçue comme une contrainte, comme une condition à respecter pour être conforme aux orientations gouvernementales ou à celles inscrites aux documents de planification supralocaux, voire comme une condition à remplir pour demander l'exclusion de certains terrains inclus à la zone agricole protégée.

Cette densification du cadre bâti a fait l'objet de questions distinctes lors du sondage en ligne pour le *Règlement de zonage* et le *Règlement sur les projets*

particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI). Au zonage, bien qu'on puisse supposer une certaine logique dans la répartition des densités entre les différentes zones identifiées au règlement, uniquement 40% des répondants ont souligné avoir une réflexion eu égard à la densification de leurs secteurs jugés centraux et uniquement 50% des répondants travaillant pour des municipalités de 25 000 habitants et plus ont mentionné encadrer la densification du cadre bâti dans les secteurs desservis par le transport en commun.

La gestion des eaux de pluie sur les terrains privés

Les inondations ayant touché récemment plusieurs municipalités du Québec ainsi que l'augmentation des épisodes de pluies intenses ont notamment contribué à faire de la gestion des eaux de pluie sur les terrains privés l'un des aspects le plus souvent évoqués en matière de résilience et de développement urbain durable. Sa prise en compte en matière réglementaire a fait l'objet de questions distinctes lors du sondage en ligne pour le règlement de zonage ainsi que pour les règlements sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), sur les plans d'aménagement d'ensemble (PAE) et sur les PPCMOI.

Or, indépendamment du règlement concerné, cette gestion des eaux de pluie sur les terrains privés constitue l'un des objets le moins fréquemment encadrés. À l'échelle du Québec, les taux d'encadrement obtenus se situent uniquement entre 20% et 28%, et ce, selon le règlement considéré. La plupart des mesures exigées s'appliqueraient principalement aux usages commerciaux et industriels ayant de grandes surfaces minéralisées et/ou aux grandes aires de stationnement². Seules les municipalités faisant partie

¹ Le rapport complet sera disponible sur le site Web du MAMH.

² Information tirée des entretiens téléphoniques.

Aménager des bassins de rétention ; l'exemple du bassin de rétention de forme naturelle au parc Schulz à Saint-Jérôme.



Le projet particulier (PPCMOI) est particulièrement utilisé dans les grandes villes dans le cadre d'un urbanisme négocié. Il implique l'affichage des informations relativement au changement demandé à même le site visé.

du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) et de la région de la Capitale-Nationale se distinguent avec des taux significativement supérieurs à ceux observés à l'échelle du Québec. Pour plusieurs représentants des municipalités de moins de 10000 habitants encadrant la gestion des eaux de pluie sur les terrains privés, l'obligation de conformité aux outils de planification supralocaux est, encore une fois, énoncée comme l'un des principaux facteurs explicatifs.

Autres aspects associés

au développement urbain durable
D'autres aspects associés au développement urbain durable ont également fait l'objet de questions distinctes. Mentionnons notamment (en ordre décroissant d'importance) la mixité d'usage à l'intérieur d'un même bâtiment (taux d'encadrement de 87% au zonage à l'échelle du Québec), la protection du couvert forestier ou des caractéristiques naturelles du site (taux d'encadrement de 71% au zonage, de 70% au PAE, de 60% au PPCMOI et de 57% au PIIA à l'échelle du Québec) et l'efficacité énergétique des bâtiments (taux d'encadrement de 15% au PPCMOI, de 11% au PAE et de 9% au zonage à l'échelle du Québec). Ces taux sont généralement plus élevés pour les municipalités de 25000 habitants et plus.

L'utilisation des outils discrétionnaires à l'échelle du Québec

Depuis son adoption, plusieurs outils discrétionnaires se sont ajoutés à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, à savoir les règlements sur les dérogations mineures (1985), sur les PAE (1987), sur les PIIA (1989), sur les usages conditionnels (2002) et sur les PPCMOI (2002).

À l'échelle du Québec, outre le règlement sur les dérogations mineures (97%) et celui sur les PIIA (55%), l'utilisation de ces règlements demeure peu répandue si on considère les taux obtenus au sondage (usages conditionnels : 30%; PAE : 25%; PPCMOI : 21%). Or, bien que le contexte de développement et l'existence d'autres outils réglementaires soient le plus souvent évoqués pour justifier l'absence de tels règlements, la méconnaissance de leurs aspects légaux ou techniques ressort également comme l'un des principaux facteurs explicatifs. Cette méconnaissance varie en fonction des règlements considérés (PPCMOI : 28%; usages conditionnels : 27%; PAE : 22%; PIIA : 19%).

Une analyse par région et par taille de municipalité démontre que les municipalités de plus de 10000 habitants ont tendance à les utiliser davantage ainsi que celles situées en Montérégie, à Montréal, dans les Laurentides-Laval³ et sur le

territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Seules 6,7% des municipalités ayant répondu au sondage possèdent à la fois un règlement sur les PIIA, les PPCMOI et les PAE. Ce taux est également plus élevé pour les municipalités situées sur le territoire de la CMM (22%), de Montréal (22%) et de la Montérégie (15%).

L'utilisation des règlements discrétionnaires et l'urbanisme négocié

Dans les raisons évoquées pour justifier l'utilisation des règlements discrétionnaires, la question de la négociation revient fréquemment. À titre d'exemple, pour ce qui est du règlement sur les PAE, la majorité des répondants interrogés lors des entretiens téléphoniques soulignent les avantages pouvant être tirés de cet outil qui permet de négocier avec un ou des promoteurs afin de faire évoluer qualitativement un projet et d'assurer son harmonisation avec son environnement. Il en est également ainsi pour le règlement sur les PPCMOI. Certains répondants mentionnent que leur règlement a été adopté dans l'objectif de se doter d'un outil réglementaire approprié pour assurer le bon aménagement de la municipalité. Ce règlement est alors perçu comme un moyen d'améliorer la qualité des projets et de réaliser des projets «gagnant-gagnant». Pour ces répondants,

3 Ces deux régions ont été combinées pour des raisons de confidentialité, Laval étant la seule ville comprise dans la région du même nom.

« Pour plusieurs représentants des municipalités de moins de 10 000 habitants encadrant la gestion des eaux de pluie sur les terrains privés, l'obligation de conformité aux outils de planification supralocaux est, encore une fois, énoncée comme l'un des principaux facteurs explicatifs. »

la flexibilité du règlement et ce jeu de négociation permettent d'exiger plus facilement une variété de conditions difficilement « intégrables » aux règlements de nature normative, dont le zonage. Il semble que cette volonté de négociation soit également associée à d'autres éléments comme :

- la capacité d'avoir une vision claire du développement souhaité et d'émettre des critères d'encadrement adéquats ;
- la « maturité » des instances administratives de la municipalité concernée ;
- la nécessité d'un changement de mœurs chez les promoteurs en termes de procédures, de délais et de négociation ;
- l'utilisation « avec prudence » de ces règlements afin que ceux-ci ne deviennent pas l'occasion de faire passer tout projet qui ne respecterait pas la réglementation en vigueur.

Toutefois, l'utilisation des règlements discrétionnaires ne sous-entend pas toujours la mise en place d'un urbanisme négocié. Certains répondants mentionnent avoir recours à ce type de règlement principalement pour régler un problème spécifique ou pour autoriser un projet déjà connu. Pour ces répondants, il ne s'agit pas d'assurer ou de garantir la

qualité du projet par l'émission de critères permettant de réaliser un projet « gagnant-gagnant ». Cette utilisation permettrait principalement d'éviter une procédure de modification réglementaire, jugée longue et complexe, et/ou d'autoriser un projet qui ne cadre pas tout à fait avec la réglementation en place pour autant qu'il ne contredise pas le plan d'urbanisme. Cela serait plus fréquent dans les municipalités de plus petite taille.

Pour une plus grande intégration des principes associés au développement urbain durable

Les paragraphes précédents présentent quelques observations tirées de l'enquête réalisée sur l'utilisation des règlements d'urbanisme au Québec. Eu égard aux trois questions posées en introduction, il est possible de constater une intégration fort limitée de certains principes associés au développement urbain durable, une utilisation plus marquée des règlements de nature discrétionnaire par les municipalités de plus grande taille dont, plus particulièrement, celles situées dans la grande région de Montréal et la nécessité de répondre à certaines conditions si on souhaite utiliser les règlements discrétionnaires pour réaliser des projets « gagnant-gagnant » basés sur un urbanisme de type négocié.

Par ailleurs, bien que le sondage n'ait pas directement abordé cet aspect, plusieurs commentaires formulés lors des entretiens téléphoniques tendent à démontrer l'influence non négligeable que peuvent exercer les outils de planification supralocaux (plan métropolitain et schéma) en matière de prise en compte de certains principes habituellement associés au développement urbain durable, dont la densification du cadre bâti et la gestion durable des eaux de pluie. Il va sans dire que ces outils de planification supralocaux sont directement liés, en vertu du principe de conformité, aux orientations gouvernementales. Or, dans un contexte marqué par le renouvellement de ces orientations, il apparaît opportun de rester vigilant quant à leur formulation et aux attentes qui leur seront associées afin que l'encadrement de ce développement urbain durable puisse se percevoir à la grandeur du territoire, indépendamment des régions et de la taille des municipalités considérées, ce qui n'exclut pas quelques adaptations possibles à l'échelle du Québec. 🌟

Michel Rochefort est urbaniste et professeur au Département d'études urbaines et touristiques de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

L'Ordre des urbanistes du Québec est sur Facebook!



Pour avoir des nouvelles du monde de l'urbanisme, joignez-vous à la page Facebook de l'Ordre

www.facebook.com/pages/Ordre-des-urbanistes-du-Québec/666855766761080



L'approche des *form-based codes* dans le contexte législatif québécois

Le contexte juridique et légal encadrant la pratique de l'urbanisme au Québec, bien que similaire, diffère du droit de l'urbanisme applicable aux États-Unis, pays d'où est originaire l'approche des *form-based codes*. Les expériences tentées au Québec au cours des dernières années ont toutefois permis de conclure que ce type d'approche respecte les balises fixées par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et les autres lois encadrant l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, cet article propose une rétrospective de l'émergence des *form-based codes* et une analyse de leur application au Québec à l'échelle régionale et municipale.

» STEVE POTVIN, urbaniste
» FRANÇOIS ST-GERMAIN, urbaniste

L'approche réglementaire des *form-based codes* est issue des professionnels de l'aménagement américains qui se sont rassemblés au sein du mouvement du Congress for the New Urbanism (CNU) au tournant des années 1980.

Rétrospective de l'émergence d'une nouvelle tendance

Au Québec, ce mouvement a été plutôt associé, souvent à tort, à un simple courant architectural. À ce titre, le projet du quartier Bois-Franc dans l'arrondissement de Saint-Laurent est un exemple éloquent. Rappelons qu'à l'époque, Bombardier Services immobiliers avait mandaté la firme Daniel Arbour et associés pour concevoir un projet distinctif pour le redéveloppement de l'ancien aéroport de Cartierville. À l'époque, l'équipe de professionnels s'était associée à l'architecte américain Louis Sauer, reconnu comme l'architecte de la « haute densité de faible hauteur ». De cette collaboration a émergé un plan d'ensemble sophistiqué présentant une typologie architecturale néotraditionaliste et un réseau d'espaces publics structurant et hiérarchisé. Cependant, la mise en œuvre réglementaire par l'ancienne ville de Saint-Laurent fut de type euclidienne¹ classique et les autorités s'en remirent à l'application d'un code d'aménagement sous la responsabilité du développeur lors des transactions immobilières pour assurer le contrôle architectural du projet.

À ses débuts, le courant du « *New Urbanism* », duquel découlent les *form-*



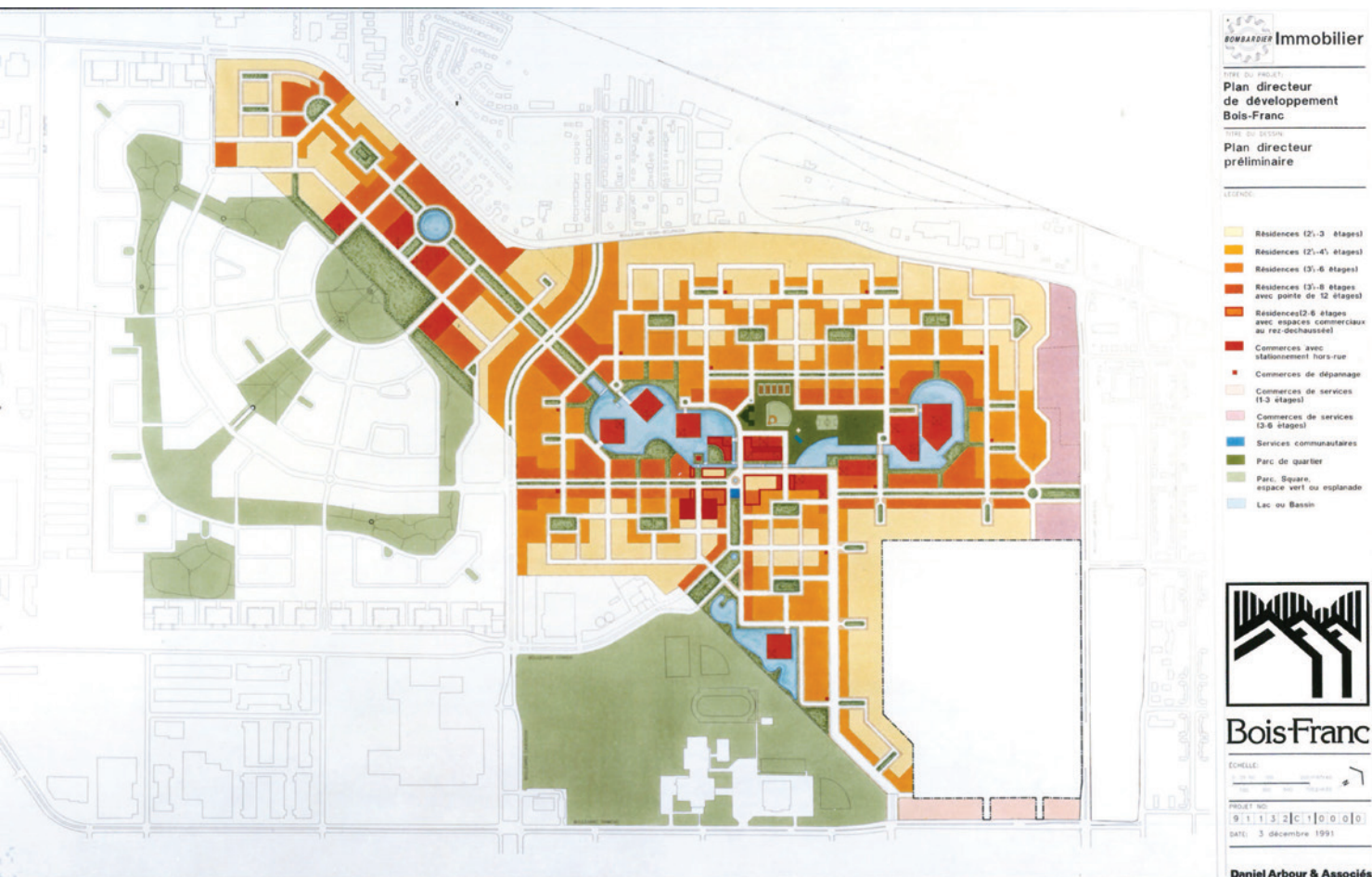
Fondation de la ville d'Arvida, 24 mars 1926.

based codes, tirait son inspiration des villes modèles élaborées au début du siècle dernier. Parmi les exemples de villes modèles réalisées au Québec, notons la Cité de Maisonneuve ou la ville d'Arvida au Saguenay. Les projets d'ensemble, comme Bois-Franc, idéalisent en quelque sorte ces villes planifiées, conçues à l'apogée du mouvement City Beautiful. Ces projets s'inscrivent en opposition par rapport aux quartiers de banlieue fonctionnalistes ayant émergé dans la seconde moitié du 20^e siècle. Depuis, le « *New Urbanism* » a évolué considérablement, passant d'un courant architectural faisant la promotion du « design urbain » ou de la « bonne architecture » vers un mouvement urbanistique culturaliste faisant la promotion du développement durable et du « vivre en ville ».

L'émergence des préoccupations sur la forme urbaine

D'un point de vue urbanistique québécois, l'équivalent théorique des enseignements du CNU a émergé dans les murs de l'École d'architecture de l'Université de Montréal sous les enseignements de l'architecte et artiste montréalais Melvin Charney, le père de la « montréalité ». En effet, Charney a été l'un des précurseurs dans l'enseignement des méthodes d'analyse typo-morphologiques. Plusieurs se sont d'ailleurs retrouvés à occuper des postes d'urbaniste ou de conseiller en aménagement au Service d'urbanisme de la Ville de Montréal. Au cours des années 1980, ces derniers ont notamment participé aux grands travaux préparatoires qui ont mené à l'élaboration du premier plan d'urbanisme de 1994 et à l'adoption

¹ En 1926, le petit village d'Euclid en Ohio gagne sa bataille en Cour suprême des États-Unis contre une importante société immobilière de Cleveland qui désirait implanter des usages industriels dans les limites du village. Le village adoptera donc le premier règlement de zonage moderne de l'histoire des États-Unis. Il visait à contrôler les nuisances entre les usages incompatibles. Les termes *zonage euclidien* ou *zonage classique* font référence à cet événement.



Plan directeur de développement du quartier Bois-Franc, Daniel Arbour et Associés

du règlement d'urbanisme (U-1). Le règlement U-1, qui est à la base des règlements d'urbanisme des arrondissements de l'ancienne ville de Montréal, privilégie la forme urbaine au détriment des usages. Il a su favoriser, pour les nouvelles insertions, le respect du gabarit des quartiers ouvriers traditionnels montréalais. Ce règlement pourrait être considéré comme étant le premier *form-based codes* québécois.

L'intégration de l'approche des *form-based codes* au Québec

Ces dernières années, certaines villes se sont aussi intéressées à l'approche des *form-based codes* dans le cadre de la révision de leur plan et de leur règlement d'urbanisme ou lors de projets de développement spécifiques, notamment Candiac, Bromont, Terrebonne, Chambly, L'Île-Perrot et, plus récemment, Laval.

Au Québec, jusqu'à tout récemment, mis à part le règlement d'urbanisme U-1 et quelques autres rares cas, l'urbanisme

de planification classique était dominant. Un urbanisme fonctionnaliste, alimenté par des données socio-économiques de tout acabit et des ateliers de planification stratégique économiques et organisé à travers les dispositions de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, et qui avait, comme seul moyen de mise en œuvre possible de ses objectifs, le zonage euclidien. Bien que la redéfinition des projets urbains soit passée par de meilleures pratiques de design urbain au cours des trente dernières années, notamment via les programmes particuliers d'urbanisme (PPU), les moyens de mise en œuvre réglementaires ne semblent pas nécessairement suivre la parade. Cette situation s'est traduite par la montée de l'urbanisme discrétionnaire et le recours accru au *spot zoning* déguisé.

À l'échelle régionale et métropolitaine, l'application des *form-based codes* en est encore à ses débuts au Québec. Le ministère des Affaires municipales

et de l'Habitation a publié un guide sur les *form-based codes* au début des années 2010. Toutefois, peu d'entités métropolitaines et régionales se sont réellement approprié cette approche dans leurs outils de planification. Le ministère ne réfère pas à cette approche dans le cadre de ses orientations gouvernementales et n'incite pas nécessairement les communautés métropolitaines et les MRC à adopter des pratiques non traditionnelles en matière d'aménagement et d'urbanisme par le biais de ces orientations.

À l'échelle métropolitaine, le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) comporte des références et des incitations à utiliser l'approche des *form-based codes* en lien avec les stratégies métropolitaines. La CMQ identifie quelques principes associés à la notion de ces derniers et les présente comme une approche alternative ou complémentaire

Le quartier Bois-Franc
à Montréal



VILLE DE MONTRÉAL

au zonage conventionnel par l'intermédiaire de principes d'aménagement associés au «codage» de l'environnement bâti, en identifiant les principales différences entre celui-ci et le zonage conventionnel. Étonnamment, les MRC incluses dans le territoire de la CMQ ainsi que l'agglomération de Québec n'ont pas opté pour l'approche des *form-based codes* dans leur schéma d'aménagement respectif.

En ce qui concerne la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), le PMAD ne réfère pas spécifiquement à l'approche des *form-based codes*. Le *Guide d'aménagement pour les aires de TOD* réfère toutefois à une approche basée sur la forme urbaine par le truchement de la typologie de milieu.

Dans le territoire de la CMM, seul le schéma d'aménagement de Laval traite «d'évaluer la possibilité d'intégrer de nouveaux outils et de nouvelles techniques réglementaires, tels que [...] l'approche réglementaire basée sur

la forme urbaine». Les autres schémas d'aménagement actuellement en vigueur ne misent pas sur une telle approche. Malgré tout, la gestion de l'eau par bassin versant et la protection du paysage par unités de paysage s'apparentent également à une approche liée à la forme urbaine ou rurale.

Le choix d'opter pour une approche des *form-based codes* ne se traduit actuellement que dans les outils locaux de planification et de réglementation et demeure donc une initiative des municipalités locales.

Pour une municipalité locale ayant opté pour cette approche, l'exercice de conformité au schéma d'aménagement et de développement ayant une approche plus traditionnelle s'est effectué sans problème. Des MRC ayant eu à faire affaire à des approches innovantes (Brome-Missisquoi, Les Moulins, Roussillon) nous ont confirmé que la conformité au schéma d'aménagement a été établie au fur et à

mesure de l'élaboration des outils locaux de planification et de réglementation des municipalités et que le travail s'était fait en entière collaboration avec les MRC de façon à respecter les éléments plus traditionnels des schémas d'aménagement.

En somme, les expériences réalisées au Québec démontrent l'adaptabilité et la flexibilité du cadre législatif québécois. Elles prouvent également qu'il est tout à fait possible d'innover pour mettre en place des documents de planification et une réglementation d'urbanisme qui intègrent de nouvelles approches, telles que les *form-based codes*. Il ne reste plus qu'aux professionnels à proposer de nouvelles façons de faire et à oser s'aventurer hors des sentiers battus. ✨

Steve Potvin, urbaniste, est directeur de l'urbanisme, du design urbain et de l'architecture de paysage chez Stantec et membre du Resource Council du Form-Based Codes Institute (FBCI). François St-Germain est urbaniste senior chez Stantec et chargé de cours au Département d'études urbaines de l'UQAM.

Retrouver l'équilibre entre besoins, intentions et attentes en matière réglementaire

La planification du territoire est au cœur de la pratique de l'urbaniste : elle est évolutive, innovante, audacieuse et participative. Essentielle à sa mise en œuvre, la réglementation d'urbanisme a peine à suivre la tendance. Un équilibre est à retrouver entre les besoins d'encadrement réglementaire, les intentions des municipalités et les attentes citoyennes.

» **HÉLÈNE DOYON**, urbaniste

Force est de constater que de nombreux règlements d'urbanisme s'éloignent des fondements originaux de zonage au sens large. Les approches normatives (zonage, lotissement, etc.) et discrétionnaires (PIIA, projets particuliers, etc.) imposent des défis de rédaction, des restrictions aux possibilités réglementaires et des limites aux conditions à imposer. Non pas sans écueil, on tente de traduire en termes réglementaires une planification beaucoup plus dynamique, innovante, audacieuse et participative.

À l'aube de ses quarante ans, la LAU offre toujours des opportunités réglementaires. Une rédaction imaginative et rigoureuse doublée d'une validation juridique permet à la municipalité d'atteindre ses objectifs dans les limites des pouvoirs habilitants. Malgré qu'elles soient timides, les récentes modifications à la LAU offrent de nouvelles solutions pour répondre aux besoins évolutifs des municipalités. Encore faut-il savoir en tirer avantage, développer des textes cohérents et convaincre les instances décisionnelles d'utiliser les bons outils réglementaires pour retrouver un équilibre entre les besoins, les intentions et les attentes.

Équilibre entre les besoins d'encadrement des projets et les pouvoirs habilitants

Il existe un déséquilibre entre la nécessité d'encadrer les projets et les pouvoirs habilitants de la LAU. Par exemple, le pouvoir de zoner s'effectue selon les zones de zonage, soit un fondement de plus en plus oublié ou auquel on ne voudrait pas être contraint. Contrairement à des pouvoirs décrits en termes généraux (ex. : *Loi sur les compétences municipales*), les pouvoirs habilitants en matière de zonage sont spécifiquement énumérés à

la LAU. Bien que le projet de loi 122 ait rendu possible des mesures complémentaires en zonage et lotissement, il n'en demeure pas moins que l'on retrouve de multiples clauses d'exception, notamment aux grilles, qui ne s'appliquent qu'à un lot, une rue, un secteur, et ce, sans égard à la zone de zonage.

Un autre exemple est sans doute les articles de zonage relatifs à l'environnement (topographie, érosion, gestion des eaux, rive, plaine inondable, etc.). L'application dans un contexte normatif de ces exigences traduites en critères de performance force le fonctionnaire désigné à interpréter les textes et à évaluer l'impact des projets. Dans cet exemple, le choix de l'outil réglementaire est certainement problématique, car il entraîne un problème de rédaction. Une approche discrétionnaire aurait été beaucoup plus appropriée.

Bref, pour répondre à divers impératifs, on constate un amalgame d'approches – voire une certaine confusion – générant un déséquilibre entre les intentions recherchées. De plus, la lourdeur du processus de modification des règlements ainsi que les ressources financières et humaines limitées des municipalités compliquent les choses. Par facilité de modification, d'application ou de négociation, des normes sont introduites au PIIA, des critères au zonage, des conditions aux permis et certificats, des dérogations majeures, etc.

Ce déséquilibre ne doit pas amener l'urbaniste ou le fonctionnaire désigné à poser un jugement discrétionnaire dans le cas où le projet est uniquement régi par un zonage contenant des critères d'évaluation. Il importe de maintenir le processus d'émission des permis selon les pouvoirs habilitants, à partir de textes réglementaires clairs et rigoureux, et

ainsi prévenir des embûches au travail de l'urbaniste.

Équilibre entre l'intention municipale et la clarté des règlements

La réglementation sert à informer les citoyens et les promoteurs de la vision du conseil municipal. Le zonage « doit donc être rigoureux et précis, non seulement pour que les citoyens comprennent les normes qu'ils doivent respecter, mais également pour que la municipalité puisse l'appliquer objectivement, notamment dans le cadre de la délivrance de ses permis et de ses certificats¹. » Or, nous sommes tous en mesure de citer des règlements de zonage imprécis et discrétionnaires.

Au contraire, dans l'approche discrétionnaire, les critères doivent aussi bien être compris par l'urbaniste lui-même, par le CCU pour rendre son avis, par les élus pour exercer leur discrétion que par le citoyen lui-même qui doit savoir à l'avance sur quels critères et objectifs sera évalué son projet. Ici encore, nous sommes tous en mesure de citer des règlements sur les PIIA qui ne comprennent pas de réels objectifs et critères.

La rédaction d'un règlement d'urbanisme suppose rigueur et précision. Les professionnels en urbanisme sont sans aucun doute les mieux placés pour rédiger le contenu des règlements afin de traduire les intentions du conseil, mais aussi pour soumettre aux élus les bonnes pratiques d'aménagement du territoire. Cela suppose une maîtrise des règles de rédaction et des pouvoirs habilitants ainsi que la possibilité de soumettre le texte pour une validation juridique.

Or, les ressources municipales attribuées à la rédaction des amendements sont souvent minimales. Au fil des années, les amendements prennent quasi plus d'importance que le règlement initial,

1 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *La prise de décision en urbanisme*, « Règlement de zonage ».

Un des visages du zonage traditionnel



VIREN VILLE

d'où la nécessité d'y apporter un souci constant. Plus d'une situation mène à un déséquilibre entre l'intention municipale et la clarté du texte : erreurs de rédaction, omissions de normes, contradictions dans les textes, absence d'uniformité et surabondance de la terminologie, non-respect de la structure initiale du règlement, absence d'interdépendance des règlements d'urbanisme, etc.

Par ailleurs, l'urbaniste aura tout intérêt à s'impliquer au niveau régional, notamment pour le contenu du schéma d'aménagement et de développement. Malheureusement, par nécessité de conformité, une municipalité sera dans l'obligation d'inclure des textes et une terminologie non adaptés à sa réglementation d'urbanisme qui se veut claire et efficace.

Un texte bien rédigé facilitera l'application du règlement en minimisant les risques d'interprétation erronée. Cependant, le formalisme rédactionnel s'oppose parfois aux attentes des citoyens malgré qu'il s'agisse d'un texte clair et rigoureux.

Équilibre entre les attentes citoyennes et le formalisme rédactionnel

Les municipalités doivent être en mesure de communiquer efficacement le contenu des règlements aux citoyens. À l'heure de la participation publique, les attentes citoyennes sont de plus en plus élevées. Il est révolu le temps où seuls des spécia-

listes étaient en mesure de comprendre les obligations qui découlent de la réglementation d'urbanisme. La démocratisation des outils d'urbanisme apparaît comme un incontournable, et ce, au bénéfice de notre profession.

La communication des textes, de ses effets et du processus d'adoption aux citoyens a toujours été une exigence, et encore plus aujourd'hui dans le cadre d'une politique de participation publique. Même si la municipalité choisira de maintenir le processus d'approbation référendaire, la possibilité d'utiliser des mécanismes complémentaires d'information, de consultation et de participation active crée des attentes. La municipalité ne peut plus se contenter de rendre disponibles les règlements sur Internet, elle doit en communiquer efficacement le contenu.

D'ailleurs, de nombreux règlements d'urbanisme sont maintenant illustrés (images, croquis, tableaux, etc.). Que ce soit dans le règlement en vigueur ou dans une version administrative (ex. : le zonage convivial illustré de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal), les textes se simplifient et les images se multiplient. On n'a qu'à penser qu'aux illustrations découlant d'un programme particulier, aux guides architecturaux joints aux PIIA, aux dépliants d'information, au zonage interactif sur Internet, etc.

Mais attention aux pièges, particulièrement si la forme imagée est incluse au texte en vigueur : contradictions entre le croquis et le texte, dépôt des plans de rénovation identiques à l'une des images du guide architectural du PIIA (alors que le conseil entend désapprouver les plans), etc. Dans certains cas, on note même l'absence de texte, ce qui posera un problème de taille à la rédaction du constat d'infraction et à l'opposabilité du règlement.

La communication efficace des règlements nécessite une codification administrative régulière des textes, une production importante de dépliants d'information ou de croquis à insérer aux textes, ce qui implique nécessairement des ressources. Pour trouver l'équilibre entre les attentes citoyennes et le formalisme rédactionnel, la prudence est de mise dans les choix de communication du contenu par une évaluation des avantages et inconvénients qu'ils offrent.

Définir l'objectif à atteindre ou l'objet à régir, identifier l'outil, comprendre les pouvoirs habilitants tout en travaillant avec les juristes et, enfin, s'assurer d'une communication efficace du contenu aux citoyens permettra, je l'espère, de retrouver l'équilibre entre les besoins, les intentions et les attentes. ✨

Hélène Doyon, urbaniste, est consultante pour les municipalités et organismes depuis près de vingt ans et enseigne la réglementation d'urbanisme à l'UQAM depuis 2005.

L'importance de la précision dans l'emploi du PIIA

La *Loi* qui régit l'urbanisme au Québec aura quarante ans en 2019. Au niveau local, la *Loi* a d'abord fixé des pouvoirs réglementaires normatifs (zonage, lotissement, construction, etc.) qui sont limités quant à leur emprise sur la qualité subjective, la beauté, des projets. C'est ainsi que les premiers règlements à caractère discrétionnaire sont principalement introduits dans la LAU en 1989 puis en 2002. Leur utilisation est aujourd'hui largement répandue. Le *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale* (PIIA) propose une approche d'évaluation de projet à partir de critères et d'objectifs complémentaires aux autres règlements d'urbanisme. Le règlement sur les PIIA ne remet pas en question la pertinence d'un projet conforme aux règlements normatifs mais vise plutôt l'appréciation du projet selon des objectifs et critères définis, et ce, préalablement à la délivrance du permis.

» ANNE-CLAIRE LEFEBVRE, urbaniste

Conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, un règlement sur les PIIA doit contenir les objectifs applicables à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains, ainsi que les critères permettant d'évaluer si ces objectifs sont atteints. À la suite de la consultation du comité consultatif d'urbanisme et, le cas échéant, de celle décrétée en vertu de l'article 145.18 (consultation auprès de la population), le conseil de la municipalité approuve les plans s'ils sont conformes au règlement ou les désapprouve dans le cas contraire. La résolution désapprouvant les plans doit être motivée. Ainsi, et implicitement, la résolution approuvant les plans n'a pas à l'être.

En principe, après vérification de la conformité normative, un service d'urbanisme fait l'étude de la conformité discrétionnaire pour évaluer, par le biais des critères, l'atteinte des objectifs. Le contenu du règlement est ainsi très important, il doit refléter le plus justement possible les attentes de la Ville à l'égard de sa vision des projets à réaliser. L'exercice de démonstration de conformité devrait se faire en collaboration avec les différentes parties prenantes et tout en considérant leurs préoccupations respectives.

Dans la pratique, les projets soumis à une approbation PIIA font souvent plutôt l'objet d'une appréciation personnelle et subjective, sans réelle considération des objectifs et critères établis au règlement. Cette approche peut naturellement entraîner des moments d'égarement. Des négociations et discussions, parfois difficiles, voire même infertiles, s'enclenchent et rendent le processus d'appro-

bation lourd et peu collégial. Une part importante des cas problématiques d'approbation en vertu du PIIA semble être due au contenu du règlement. En effet, lorsque la formulation des objectifs et des critères est nébuleuse, ambiguë, imprécise, ou inutilement complexe, une porte est ouverte à une interprétation très arbitraire susceptible de mener à des négociations pouvant être perçues comme un abus de pouvoirs et à une escalade des tensions. Un critère respecté correspond souvent à un critère bien formulé et inversement.

Dans le cadre de journées de formation offertes par l'AQU en 2012, Bruno Bergeron, urbaniste et médiateur, rappelle que les tribunaux américains ont identifié quatre principes fondamentaux qui doivent appuyer l'exercice de la discrétion en matière réglementaire :

1. L'existence d'un pouvoir habilitant clair : l'autorisation explicite dans les lois permettant aux municipalités d'évaluer des projets de manière discrétionnaire.
2. L'existence de critères précis : il est essentiel que les critères soient connus à l'avance et, donc, écrits.
3. L'existence d'une procédure équitable et de règles claires : les résultats de l'évaluation seront acceptés, par le requérant et par les citoyens concernés, dans la mesure où chacun peut exprimer son point de vue et que la décision de la municipalité s'appuie sur une analyse convaincante.
4. Les qualités des personnes responsables de l'évaluation : la neutralité, la représentativité et les compétences des personnes.

Ceux-ci peuvent très bien se transposer dans le contexte législatif québécois. La LAU prévoit qu'une ville peut se doter

d'un règlement sur les PIIA et établit les règles à l'égard de la procédure d'application et d'approbation. Les principes 1 et 3 sont donc respectés dans la mesure où une ville applique adéquatement le contenu de son règlement. Le principe relatif à la qualité des personnes responsables de l'évaluation peut, à tout moment, être remis en question mais nous n'interviendrons pas à ce sujet.

Enfin, le principe relatif à l'existence de critères précis est probablement celui qui est trop peu respecté et qui amène de graves problématiques d'application et d'interprétation. Intéressons-nous à quelques exemples. Un critère spécifie que « *les couleurs privilégiées pour le revêtement extérieur des bâtiments s'harmonisent avec les couleurs naturelles du paysage* ». Doit-on comprendre que les couleurs des matériaux doivent être changées au fil des saisons? L'architecte et l'urbaniste du promoteur qui désirent démontrer que le concept développé atteint les objectifs du règlement seront incapables de le faire sur la base de critères imprécis.

Autre exemple, un critère stipule que « *les couleurs utilisées doivent être sobres* » et un autre stipule que « *l'ensemble des bâtiments doivent être intégrés les uns aux autres* ». On comprendra le risque inhérent de contradiction que posent ces deux critères concurrents sur la possibilité de la conformité des projets soumis : est-ce qu'un projet sobre dans un contexte où les bâtiments sont de couleurs vives devrait être approuvé?

Prenons un dernier exemple où un urbaniste procède à l'analyse de tous les critères dans les plus strictes règles de l'art. Chaque fois qu'un critère est respecté, il est noté et chaque fois qu'un critère n'est pas respecté, une

proposition est faite pour qu'il le soit. L'ensemble des modifications à apporter fait en sorte que le coût du projet à réaliser est doublé. Les employés et le conseil qui étaient ouverts au projet initial constatent une inadéquation entre l'objectif à atteindre, les critères formulés et les attentes de la Ville. Dans ce cas, les critères PIIA seraient-ils inappropriés? Finalement, soulignons qu'un projet peut enthousiasmer le conseil et être approuvé par celui-ci sans qu'il soit conforme au règlement.

« Ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement et les mots pour le dire arrivent aisément »

– Citation célèbre de Nicolas Boileau (1636 – 1711)

Bref, l'élaboration et la rédaction des objectifs et critères n'est pas un exercice simple et aléatoire; il ne doit laisser place à aucune interprétation arbitraire. Il doit illustrer clairement l'intention d'aménagement; une analyse du milieu et une réflexion préalable y sont donc des prérequis. Une équipe de professionnels experts dans les différentes sphères de l'aménagement et de l'urbanisme est essentielle pour la réalisation d'un règlement juste et reflétant les ambitions de la Ville. Cette même équipe peut s'avérer également requise pour procéder à l'analyse de conformité d'un projet soumis. Une piste de solution pour avoir une meilleure application et interprétation des objectifs et critères se-



Utilisation du PIIA comme outil d'harmonisation architecturale

ARRONDISSEMENT RIVIÈRE-DES-PRAIRES-POINTE-AUX-TREMBLES

rait la rédaction d'objectifs SMART (Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste, Temporel). Principalement employée en management, cette formule pourrait être utilisée dans d'autres expertises. Les questions (quoi, pourquoi, comment, quand) trouvent réponse dans la formulation d'un objectif SMART.

La formule des règlements de l'arrondissement de Ville-Marie de la Ville de Montréal concernant la hauteur et la surhauteur des bâtiments peut être considérée comme un exemple de démarche discrétionnaire efficace et basée sur des

critères de performance. Au plan d'urbanisme de l'arrondissement, une hauteur maximale est prescrite. Au règlement d'urbanisme, la hauteur maximale prescrite est inférieure à celle prescrite au plan d'urbanisme, cependant une surhauteur est autorisée. Celle-ci correspond généralement à la hauteur maximale prescrite au plan d'urbanisme et est assujettie à une approbation discrétionnaire en vertu d'objectifs à rencontrer et de critères d'évaluation. Les objectifs à atteindre se rapportent à l'impact éolien, l'impact d'ensoleillement, la cohérence morphologique du paysage montréalais et la préservation des vues vers et à partir du mont Royal. Outre ces objectifs et critères spécifiques à la surhauteur, une dizaine de critères généraux doivent également être considérés. L'application de ce processus, peu importe l'objet de la demande, est relativement simple, claire et précise.

Bien sûr, une justification en lien avec les critères est requise et implique des échanges et négociations mais, généralement, le tout se conclut par une formule gagnant-gagnant. L'utilisation de bonnes pratiques dans la rédaction et l'application des règlements discrétionnaires permettrait de faciliter l'exercice de l'urbanisme au bénéfice de tous. ☀

Anne-Claire Lefebvre, urbaniste, est directrice du département d'urbanisme chez Fahey et associés.



SERVICE D'AIDE-CONSEIL EN RÉNOVATION PATRIMONIALE

Baie-Saint-Paul utilise le PIIA pour l'uniformisation de l'affichage dans ses rues touristiques.

Le rationalisme et la pratique réglementaire de l'urbanisme

Pour comprendre l'évolution de l'urbanisme comme discipline, il est possible d'étudier l'évolution du rationalisme en urbanisme. En effet, cette coévolution permet notamment de saisir l'origine des tendances actuelles – et passées – en réglementation. Par exemple, le *form-based code*, une pratique réglementaire de plus en plus répandue, est un mode d'intervention qui comporte plusieurs points en commun avec le rationalisme classique.

» JEAN-FRANÇOIS SABOURIN, urbaniste

En urbanisme, le rationalisme se distingue principalement : par la prédominance de l'attention portée à la forme architecturale et urbaine comme principale forme d'intervention urbanistique et comme déterminant du comportement ; par la prétention de neutralité de la planification et des interventions urbaines ; par la croyance en l'existence de solutions d'aménagement objectivement meilleures et universelles.

Françoise Choay, l'éminente théoricienne de l'urbanisme, identifie la publication de *La théorie générale de l'urbanisation*¹ comme le moment de fondation de l'urbanisme comme discipline. Cette œuvre a été rédigée par Ildefonso Cerda, un ingénieur misant avant tout sur la statistique comme base de la réflexion

urbanistique. Plusieurs décennies plus tard, Le Corbusier contribuera à établir la notoriété de l'urbanisme. Cette figure de proue du mouvement moderniste se démarque par ses théories universalistes et orientées vers la forme urbaine reniant les particularismes locaux dans la planification urbaine.

En Amérique, l'émergence de l'urbanisme se fait plutôt par la planification régionale et urbaine en cherchant l'optimisation de la fonctionnalité de la ville par l'utilisation d'outils de modélisation systémique tels que des outils de simulation mathématique. La planification urbaine est également intégrée au développement économique. De manière générale, toutes ces approches purement rationalistes revendiquent clairement une prétention de neutralité scientifique. À la manière d'un médecin, l'urbaniste

pose un diagnostic, évalue ses options et applique la meilleure solution. Une même infection nécessite une même solution, peu importe le contexte culturel dans lequel se trouve le patient.

À l'origine, la réglementation locale était surtout l'extension de la réglementation en matière de construction. Bien qu'il ait existé au préalable en Occident, le zonage devient rapidement prédominant après la Deuxième Guerre mondiale. Cet outil de réglementation vise d'abord à séparer les fonctions urbaines afin d'éviter les conflits entre celles-ci. En parallèle, les grands projets de rénovation urbaine et de reconstruction typiques de l'approche moderniste transforment les villes.

La remise en question du rationalisme

Un premier véritable mouvement de remise en question du rationalisme en urbanisme a émergé dans les années 1960-1970. Les critiques marxistes, postmodernistes et relativistes s'attaquent d'abord à la prétention scientifique. Selon elles, l'objet urbain est profondément complexe de par sa nature culturelle et politique : il n'est pas possible d'envisager l'urbanisme d'un point de vue neutre et détaché. Cette approche serait non seulement inefficace, mais impliquerait des orientations politiques sous-jacentes dissimulées sous le vernis de la neutralité, et ce, au détriment des plus vulnérables de la société.

En matière de réglementation, cette critique fondamentale aura très peu d'impact concret. En effet, les critiques ne s'accompagnent pas de solutions de rechange qui soient facilement applicables. Malgré tout, en ouvrant le débat sur la nécessité d'une approche plus politique et contextualisée, on peut certainement penser que ces critiques aient préparé le terrain à l'implantation progressive des outils discrétionnaires.



SHUTTERSTOCK / B BROWN

Un exemple des résultats de l'application de l'urbanisme rationaliste entraînant une séparation des fonctions urbaines.

¹ CERDÀ, Ildefonso. *La théorie générale de l'urbanisation*, Paris, Éditions du Seuil, 1979. (Version française de l'ouvrage original paru en 1867.)



LOUIS-PHILIPPE ROUSSELLE-BROSSEAU

La descente Kempt à Sainte-Sabine est un paysage montérégien type, découlant d'un ensemble de facteurs physico-spatiaux et culturels dont la complexité peut difficilement être appréhendée par les outils rationalistes classiques.

Ces derniers permettent de pallier la rigidité scientifique des outils normatifs traditionnels. Par exemple, au Québec, les outils de dérogation mineure et de plan d'aménagement d'ensemble seront respectivement introduits en 1985 et en 1987. Ceux-ci confèrent donc une dimension discrétionnaire et politique à la gestion de l'urbanisation, qui devient un peu moins technique.

La consultation publique comme réinvention du rationalisme

Dans les années 1980 et 1990, une réponse aux critiques du rationalisme est formulée par certains théoriciens anglo-saxons. L'intégration des approches de consultation et de participation publique fera passer le rationalisme en urbanisme vers un nouveau paradigme : le passage d'une rationalité instrumentale à une rationalité intersubjective. En se basant sur le concept de conversation démocratique tiré d'un ouvrage de Jürgen Habermas (paru en 1981 et traduit en anglais en 1984)², les principaux théoriciens de l'utilisation de ces approches (Patsy Healey, John Forester³) l'envisageaient comme la meilleure manière d'intégrer les politiques à la démarche urbanistique.

Concrètement, il s'agit d'ajouter un intransigent (opinion des parties prenantes) au processus décisionnel et dans l'évaluation et la formulation des options d'aménagement. Si l'on pousse le prin-

cipe au bout, LA meilleure solution sera celle souhaitée par la population et exprimée dans le cadre d'une consultation publique. Il s'agit ainsi d'un renouvellement du processus rationnel qui conserve toujours sa prétention scientifique de neutralité. Dans ce contexte, le rôle de l'urbaniste devient en quelque sorte celui de facilitateur et d'accompagnateur plutôt que celui d'expert.

Et maintenant ?

L'exemple du *form-based code*

Les outils hérités du rationalisme et de l'urbanisme techniciste continuent d'encadrer la pratique de cette discipline jusqu'à nos jours. Cependant, le décalage entre le cadre légal rationaliste et le rôle de gouvernement de proximité que jouent maintenant les municipalités peut certainement permettre de comprendre l'utilisation parfois inadéquate des différents outils de réglementation et la tendance observée à la négociation autour des projets. L'urbanisme étant politique par essence, il se contente difficilement de l'application d'outils purement formels et administratifs.

Par ailleurs, un regard sur les outils réglementaires passés permet d'examiner les tendances actuelles en réglementation. Prenons par exemple le *form-based code*. Cette approche réglementaire est certainement en plein déploiement à l'heure actuelle. Elle comporte plusieurs points en commun avec le rationalisme

classique tels que l'importance accordée à la forme et au design comme déterminant du comportement, son intérêt central pour l'échelle humaine qui est considérée comme universelle, ou encore son approche formelle plutôt que culturelle des problèmes urbains.

La conscience des liens entre cette approche et le rationalisme classique permet de prendre les mesures adéquates pour éviter de créer un environnement aseptisé sur le plan culturel (critique récurrente du « *new urbanism* »). Par exemple, il serait possible d'accompagner le règlement de zonage d'un PIIA assurant la mise en valeur des traits paysagers particuliers. Ceux-ci constituent l'âme d'un lieu et ancrent l'attachement de ses habitants.

Un outil réglementaire de tradition rationaliste sera toujours plus facilement adopté par les divers acteurs de l'urbanisme. Que ce soit en raison de la nature même du cadre réglementaire ou pour la plus grande facilité d'utilisation de ces outils au quotidien, ceux-ci ont tendance à demeurer dominants. Par exemple, il est intéressant de noter la sous-utilisation de l'outil urbanistique de qualité exceptionnelle qu'est la désignation de paysage patrimonial protégé. Cette dernière s'explique probablement en partie par sa complexité de mise en œuvre et d'application.

En matière de réglementation, il ne faut pas perdre de vue que l'urbanisme n'est pas une science, mais un art. La simplicité d'un outil appliquant une norme uniforme peut gommer la particularité faisant la qualité d'un milieu de vie et entraîner une utilisation inappropriée de certains outils à des fins de négociation. Chaque outil urbanistique a ses qualités et gagne à être utilisé dans le contexte approprié, même si cela implique une approche plus politique et complexe. Il est préférable de se doter d'outils réglementaires sujets à débat et impliquant une vision politique, plutôt que de contrôler l'évolution du territoire au cas par cas par la négociation concernant des modifications réglementaires et des dérogations à un cadre réglementaire mésadapté. ✨

2 HABERMAS, Jürgen. *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987. (Titre original : *Theorie des kommunikativen Handelns*.)

3 ALLMENDINGER, Philip. *Planning Theory*, Palgrave, 2002, p. 183. (Voir notamment à ce sujet : FORESTER, John. *Planning in the face of power*, Berkeley : University of California Press, 1989. HEALEY, Patsy. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Palgrave Macmillan, 2005.)

Quels sont les trois champs de pratique de l'urbanisme ?

Dans le dossier «Le design urbain : un champ de pratique de l'urbaniste?» paru dans le numéro d'*Urbanité* Hiver 2014, l'auteur proposait une réflexion sur la place du design urbain au sein de la pratique de l'urbanisme. Il désire poursuivre ici la réflexion sur les liens entre la planification, le design et la réglementation.

» **SERGIO AVELLAN**, urbaniste

Notre profession d'urbaniste possède trois champs de pratique : la planification, le design et la réglementation. Or, dans beaucoup d'esprits, l'urbanisme est une discipline qui se consacre seulement à l'élaboration et à la gestion de règlements : modifications des règlements d'urbanisme, dérogations mineures, plans d'implantation et d'intégration architecturale, usages conditionnels, démolitions de bâtiments, etc.

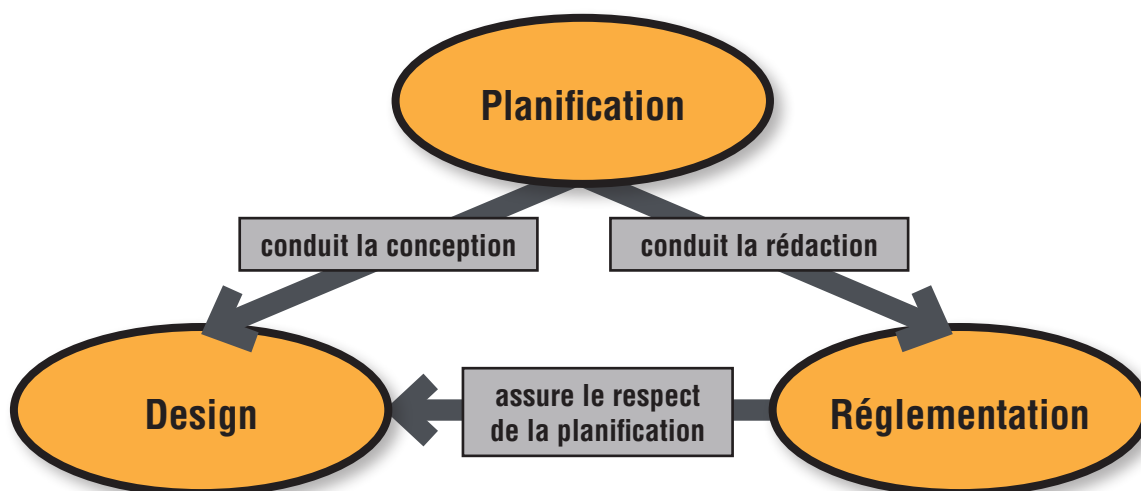
Si nous consultons l'ouvrage *Profession urbaniste*¹, son auteur nous mentionne que l'urbanisme québécois a fait ses débuts en se préoccupant de la forme urbaine (design urbain), mais que par la suite la planification et la réglementation ont investi la pratique de l'urbanisme. Si bien qu'aujourd'hui, à mon avis, il est possible de croire que pour la majorité des membres des autres disciplines qui travaillent avec des urbanistes, nous sommes des spécialistes de la planification territoriale, mais encore plus des spécialistes de la réglementation d'urbanisme. Faites le test autour de vous. Plusieurs constateront sûrement que la pratique du design urbain n'est pas considérée d'office comme relevant de l'urbanisme. C'est pour cette raison que je vous propose ici d'explorer les interactions entre la planification, le design et la réglementation de manière à repenser notre conception générale de notre pratique urbanistique.

La planification du territoire

La planification territoriale est le champ de pratique le plus déterminant de l'urbanisme, comme l'illustre la figure 1. S'il est au sommet de l'organigramme, c'est que tout commence par l'établissement d'une vision d'avenir collective du territoire dans lequel on vit. Nous consignons cette vision dans des documents comme les orientations gouvernementales, les plans métropolitains, les schémas d'aménagement, les plans d'urbanisme et les programmes particuliers d'urbanisme. Le guide *La prise de décision en urbanisme*², que la plupart des urbanistes connaissent bien, décrit ces documents et du même coup il témoigne de la reconnaissance de ce champ de pratique de l'urbanisme par notre loi provinciale en la matière.

De manière plus informelle, nous pouvons ajouter à cette énumération les plans directeurs généraux ou précis d'un secteur (quartier, secteur patrimonial, parc industriel, concentration de villégiature, etc.). Ces documents illustrent la variété d'échelles territoriales dans lesquelles nous travaillons. Celles-ci peuvent s'étendre de territoires plus ou moins sauvages à un petit secteur en milieu urbain. Cependant, quelle que soit l'étendue territoriale que nous avons à planifier, notre pratique demeure sensiblement la même : il s'agit de formuler, sous forme de texte, des orientations de développement et d'aménagement et de les traduire dans des actions qui leur sont sous-jacentes. Voici un exemple

Figure 1 : Organigramme du fonctionnement de la pratique urbanistique



1 BEAUDET, Gérard. *Profession urbaniste*, coll. « Profession » : Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2007, 67 p.

2 CARON, Alain. *La prise de décision en urbanisme*. [En ligne] : [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/avant-propos/] (consulté le 7 mai 2017).

simple et fictif d'une orientation et de ses actions qui pourraient être contenues dans un plan d'urbanisme :

Orientation :

Concentrer les nouveaux commerces à grande surface et les nouveaux édifices à bureaux de quatre étages et plus dans un nouveau pôle de développement dans la périphérie est d'une municipalité, dans l'axe de la Route A qui conduit au Village AA.

Action 1 :

Réaménager l'intersection de la Route A et de la Route B ainsi que leurs abords, en fonction des besoins en circulation et des besoins en stationnement découlant de l'arrivée des nouveaux générateurs de trafic.

Action 2 :

Modifier le règlement d'urbanisme de manière à permettre les commerces de plus de 3000 mètres carrés et les édifices à bureaux de quatre étages et plus sur la Route A, entre la Rue C et la Rue D.

«Le design urbain est le champ le plus visible de la pratique urbanistique. En effet, de par sa fonction de répondre directement aux actions déterminées par la planification, les projets concrets de réalisation en découlant lui procurent souvent la place d'avant-scène.»

Pour arriver à la formulation de cette orientation et de ces actions, l'urbaniste aura réalisé au préalable la tâche qui est communément connue sous le vocable de «diagnostic du territoire³». Par exemple, pour le secteur périphérique est de la municipalité, le diagnostic débutera par des collectes et des inventaires de données quantitatives relativement à la croissance de la population et au dénombrement en mètres carrés des superficies de terrains constructibles. L'urbaniste veillera aussi à collecter et à inventorier des données qualitatives dans cette périphérie à planifier, comme les contraintes de la géométrie routière de l'intersection de la Route A et de la

Route B de même que la présence de milieux écologiques sensibles aux alentours de cette intersection importante. S'ajouteront, à ces données sur la périphérie est, des données externes au secteur à l'étude, comme le nombre de commerces à grande surface ailleurs dans la municipalité ou encore la demande en espaces à bureaux et l'accroissement du développement résidentiel dans le Village AA.

Une fois toutes ces informations obtenues, celles-ci sont transposées en schémas explicatifs, en tableaux de données ou en graphiques statistiques, afin de faciliter leur analyse. Les résultats qui en découlent visent à faire ressortir les forces et les faiblesses de la périphérie est de la municipalité. Ainsi il résulte du diagnostic du territoire que l'accroissement du développement résidentiel du Village AA est une force dans l'est ; ce qui demande de donner plus d'importance à l'axe de la Route A qui y conduit. Le diagnostic nous apprend aussi que, comparativement aux périphéries du nord, de l'ouest et du sud de la municipalité, celle de l'est possède une quantité considérablement basse de superficies commerciales et de bureaux. Ceci constituant une faiblesse, les propositions pourraient viser à favoriser un certain rééquilibrage de ces superficies entre les périphéries de la municipalité. Tour à tour, forces et faiblesses sont confrontées dans un exercice de réflexion duquel sont composées les orientations et les actions, comme celles énoncées pour notre exemple.

Le design urbain

Le design urbain est le champ le plus visible de la pratique urbanistique. En effet, de par sa fonction de répondre directement aux actions déterminées par la planification, les projets concrets de réalisation en découlant lui procurent souvent la place d'avant-scène. Ainsi, à la fin du chantier de construction, il sera facile de constater les changements de forme et de paysage de l'intersection de la Route A et de la Route B (Action 1 présentée précédemment).

Pourtant l'idée de réaliser ce projet d'aménagement urbain n'a pas été pensée au sein d'une réflexion en design urbain concernant le secteur ; en fait, ce projet est commandé par la planification du secteur (voir la figure 1). Néanmoins même si l'Action 1 prend naissance dans l'exercice de planification territoriale, la démarche d'élaboration de l'intersection, laquelle est réalisée par un urbaniste-designer, différera de celle de l'élaboration du plan d'urbanisme, celui-ci étant l'œuvre d'un urbaniste-planificateur⁴. Il s'agit d'une pratique séparée, mais collatérale, qui a ses méthodes et ses outils de travail, lesquels visent la production de documents que nous nommons des esquisses, des plans de concept, des plans de masse et des représentations en trois dimensions pour ne nommer que ceux-là.

La production de ces documents respecte la même démarche que celle de la planification ; elle débute donc par un diagnostic du territoire. Les collectes et les inventaires des données quantitatives et qualitatives seront cependant axés, entre autres, sur la géométrie de la voirie, le besoin en stationnement et la part de la végétation dans le territoire d'étude. Ici, le diagnostic cherche à identifier les constats physiques de l'intersection de la Route A et de la Route B, lesquels permettront

³ Il existe aussi d'autres vocables comme « portrait du territoire », « analyse du territoire » et « dossier urbain ».

⁴ Il faut ici sous-entendre qu'un ou des urbanistes supervisent une équipe. L'élaboration de ces documents exige une charge énorme pour un seul individu.

d'établir les objectifs et les critères de design. Ainsi un des constats nous apprendra que la Route A montre un paysage de plus en plus dégarni d'arbres et d'espaces verts, à mesure qu'elle rejoint la périphérie. Afin de respecter l'Action 1 de la planification, l'urbaniste-designer pourrait déterminer que la géométrie de la Route A devrait être revue pour reprendre celle d'un boulevard et que la construction de plusieurs grands stationnements de surface, qui seront nécessaires aux besoins des nouveaux générateurs de trafic, est recommandable en autant que les accès soient surtout localisés sur les voies perpendiculaires, comme du côté de la Route B. De la sorte, il serait possible de conserver plus de place en front de la Route A pour des alignements d'arbres et des aménagements paysagers.

C'est ainsi que pourront être écrits deux des objectifs de design pour ce secteur de la municipalité. Les critères qui découlent de ces derniers prennent une forme plus détaillée, comme le type des plantations d'arbres en fonction de la largeur des tronçons du nouveau boulevard : banquette, fosse individuelle d'arbre, arbres sur un terre-plein central. Un autre critère pourra aussi préciser la largeur de l'espace à laisser libre pour des aménagements paysagers en bordure des terrains privés, selon leur localisation sur le boulevard.

Le champ de pratique qu'est le design urbain ne se retrouve pas consigné dans notre loi provinciale d'urbanisme, comme c'est le cas des procédures détaillées entourant la pratique de la planification territoriale. Par contre il est possible d'y trouver des articles⁵ qui témoignent que la planification a bien comme rôle de conduire le design. Ces articles mentionnent que le plan d'urbanisme et le programme particulier d'urbanisme peuvent imposer des actions concrètes à réaliser sur, entre autres, «la nature, la localisation et le type des équipements et infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire» et «le tracé projeté et le type des voies de circulation [...]». Sans prétendre que toute la pratique du design urbain est encadrée par la loi, il n'en demeure pas moins que nous pouvons croire que ces articles traitent des relations qu'il doit y avoir entre la planification du territoire et le design urbain.

La réglementation d'urbanisme

La réglementation d'urbanisme est le champ de la pratique de l'urbaniste qui accapare le plus de son temps de travail. Pour s'en rendre compte, la plupart des urbanistes n'ont qu'à compter le nombre d'heures qu'ils consacrent aux modifications des règlements d'urbanisme, aux dérogations mineures, aux plans d'implantation et d'intégration architecturale et à toutes les autres interventions similaires et de comparer le résultat aux heures allouées aux exercices de planification territoriale ou de design urbain. Il est en effet difficile qu'il en soit autrement, étant donné qu'une fois que la planification a dicté le chemin à prendre au design urbain, il faut s'assurer du respect de cette planification, en contrôlant de manière continue la mise en œuvre des projets qui construisent le cadre bâti.

À la différence de la planification et du design, la réglementation ne produit pas plusieurs types de documents. Cette pratique engendre des politiques, des lois, des résolutions et principa-

lement des règlements, lesquels prennent vie seulement une fois adoptés par les instances décisionnelles, quelles que soient leurs portées territoriales. L'élaboration de ces documents suit un processus similaire à ceux de la planification et du design, à la différence que la collecte et les inventaires des données quantitatives et qualitatives visent à mesurer des phénomènes urbains. Ainsi les schémas explicatifs, les tableaux et les graphiques qui découleront du diagnostic du territoire permettront d'analyser des phénomènes comme le choix de localisation des commerces de grande surface (par exemple de plus de 3000 mètres carrés) et le type d'implantation en vogue pour les nouveaux édifices à bureaux. Il importera d'encadrer ces phénomènes par les principes et préférences qui seront édictés en fonction de l'orientation de planification mentionnée précédemment et à ses Actions 1 et 2. Par conséquent, un des principes pourraient être d'accepter que les générateurs commerciaux de trafic choisissent de s'établir le long des grands axes routiers qui sortent de la ville pour rejoindre un village, comme le permet la Route A plutôt que la Route B. La préférence en lien avec ce principe serait de tracer une grande zone entre la Rue C et la Rue D, le long de la Route A et qui inclura son intersection avec la Route B. Dans cette zone, les commerces de plus de 3000 mètres carrés seraient autorisés.

Toujours dans le cadre de l'analyse réglementaire, il pourrait être déterminé qu'un autre principe sera que les «nouveaux pôles de développement», comme demandé dans l'orientation, devront avoir comme caractéristique d'être plus denses aux intersections des grandes routes. Ce qui pourra mener à définir la préférence suivante pour ce principe de rédaction réglementaire : scinder la grande zone entre la Rue C et la Rue D afin de créer une zone distincte à l'intersection de la Route A et de la Route B dans le but d'y permettre des édifices à bureaux de quatre étages et plus. La rédaction de la modification du règlement d'urbanisme peut se poursuivre avec l'énoncé d'une autre préférence qui touchera toutes les zones entre la Rue C et la Rue D, soit celle d'obliger une implantation proche du trottoir (marge de recul). Cela dans le but avoué d'obtenir une Route A bien encadrée par les façades des bâtiments et ornementée d'alignements d'arbres en banquette et serrés entre la chaussée et les édifices. C'est de cette façon que peu à peu l'urbaniste-légiste rédige le texte urbanistique (qui deviendra texte de droit), lequel, en vertu de la figure 1, assurera le respect de la planification lorsqu'elle prendra vie par le design.

Il me semble inutile de pointer les dispositions de la loi provinciale qui traitent de ce troisième champ de pratique de l'urbanisme, soit la réglementation. Cependant je me permets toutefois de rappeler que le contrôle de l'écriture des textes qu'exerce la planification sur la réglementation («conduit la rédaction» voir la figure 1) réside en bonne partie dans la notion de conformité qu'on retrouve dans notre loi. En effet, lorsque nous rédigeons des modifications à un règlement d'urbanisme et autres afin d'encadrer la conception du design urbain (et la gestion quotidienne des projets), nous référons inévitablement aux documents de planification et procédons à une analyse de la conformité du texte aux orientations de la planification territoriale. ✨

Sergio Avellan est urbaniste à la Ville de Québec.

⁵ Articles 84 et 85 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

LA « MUSÉOGRAPHIE MUNICIPALE »

De la simple collection à une vision territoriale intégrée

Devant l'enthousiasme grandissant des municipalités pour l'acquisition d'œuvres d'art public au sein de leur collection – si collection il y a – et à la suite de la délégation de pouvoir entre le ministère de la Culture et des Communications et les villes de Québec (2016) et de Montréal (2017) relativement à la Politique d'intégration des arts à l'architecture et à l'environnement des bâtiments et des sites, il semble important de souligner certains enjeux relatifs à la planification et à la gestion des projets d'art public dans le milieu municipal.

» MARIE-JOSÉE VAILLANCOURT

Considérant que les villes ont une histoire, une relation à l'art, un écosystème de gestion et un profil territorial qui leur sont propres, elles vont gérer la présence d'œuvres d'art public sur leur territoire différemment puisqu'elles ont un contexte distinct.

En effet, une ville peut, par exemple, être tributaire d'un parc d'œuvres d'art public sans pour autant avoir fait l'inventaire de celui-ci. Dans ce cas précis, l'étape de définition de sa collection est primordiale.

D'un autre côté, une ville qui possède une collection peut s'être munie d'outils de gestion, comme la Ville de Montréal, qui gère son parc d'œuvres d'art selon les objectifs définis dans son Cadre d'intervention en art public (2010); la Ville de Québec, qui s'est dotée d'un ensemble d'outils : vision, programme et mesures (2013); et la Ville de Joliette, qui possède sa Politique en art public et patrimoine public (2016).

Tous ces outils sont à la fois similaires puisqu'ils portent sur le même objet, soit la collection d'art public de la ville et sa gestion, et différents, car ils répondent aux objectifs spécifiques et contextuels de chacune des municipalités.

Évolution des pratiques

À l'heure actuelle, on peut observer d'autres processus d'intégration de l'art dans un environnement public autre que celui de la collection municipale. Ces autres modèles s'adressent à des œuvres d'art présentes sur le territoire des municipalités, mais qui ne leur appartiennent pas. Ils participent néanmoins au foisonnement de l'art public québécois dans les secteurs public, parapublic et/ou privé. En voici quelques exemples :

- les autres collections, telles qu'*Art pour tous* dont la gestion est assurée par le Centre d'exposition de l'Université de Montréal;
- les œuvres appartenant à un acteur privé, telle l'œuvre d'art de vingt et un étages, *MaryRobert*, intégrée au projet immobilier de Devimco à Brossard;
- les œuvres créées dans le cadre d'un événement spécifique et n'appartenant pas à la ville, mais pouvant faire l'objet d'une acquisition par la suite, telles que celles réalisées lors de la Biennale de sculpture à Saint-Jean-Port-Joli;
- les expositions itinérantes d'art public, telles qu'*Humanorium* de l'organisme Exmuro de Québec;

- les œuvres éphémères issues de différentes pratiques artistiques (œuvres murales, graffitis, fresques lumineuses, etc.) telles que les projections architecturales de MAPP MTL à Montréal.

Dans une perspective de saine gestion de l'art sur le domaine public, les villes du Québec ont tout avantage à intégrer ces autres manifestations du patrimoine artistique dans le processus de gestion de leur collection, ne serait-ce que dans leur mise en valeur.

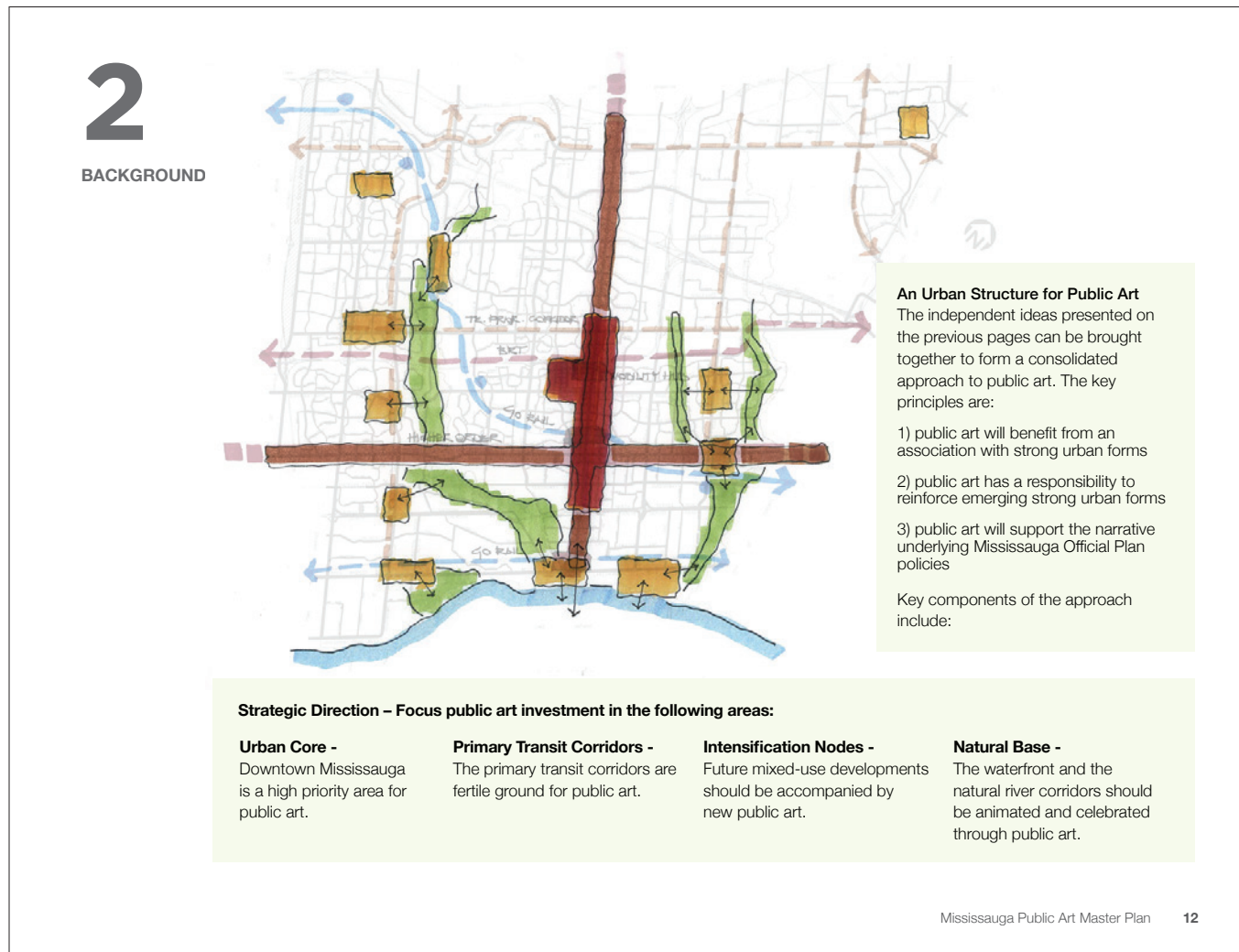
C'est donc dans l'objectif de préciser, encadrer, voire de redéfinir, le rôle et les responsabilités des municipalités dans la gestion des œuvres d'art public sur leur territoire qu'il semble important de développer une planification plus cohérente et intégrée des projets d'art public, et ce, grâce à une vision fusionnant l'approche territoriale et muséographique du patrimoine artistique québécois.

Cette approche, que nous nommerons la « muséographie municipale », permettrait ainsi d'améliorer le processus de gestion municipale des œuvres d'art public quant à leur acquisition, leur conservation et leur mise en valeur, et ce, en fonction des spécificités relatives à la production artistique, à l'environnement dans lequel elle s'intègre ou se manifeste et à sa relation avec celui-ci. La muséographie municipale pourrait ainsi répondre à certains enjeux qui semblent ressurgir dans le domaine de l'art public :

- la redéfinition perpétuelle de l'art public;
- l'évacuation des particularités du projet d'art public considérant la singularité des artistes, des œuvres et de leur contexte d'insertion;
- la méconnaissance des mécanismes de gestion relatifs aux projets d'art public, c'est-à-dire l'acquisition, la conservation et la mise en valeur;
- l'application désincarnée du processus de gestion de projets d'art public, c'est-à-dire sans considérer le contexte et les objectifs de la municipalité;
- la fusion des disciplines dans les projets artistiques présents sur le domaine public qui complexifie la définition et la reconnaissance du statut de l'artiste.

De multiples exemples de planification territoriale de l'art public existent d'ailleurs, par exemple, aux États-Unis, le *Santa Rosa*

Figure 1 : Extrait du Plan de gestion de l'art public de Mississauga.



« C'est donc dans l'objectif de préciser, encadrer, voire de redéfinir, le rôle et les responsabilités des municipalités dans la gestion des œuvres d'art public sur leur territoire qu'il semble important de développer une planification plus cohérente et intégrée des projets d'art public. »

Public Art Master Plan [Californie] (2017), le *Pasadena Public Art Master Plan* [Californie] (2013) et le *Public Art, Public Places: A Public Art Masterplan for Arlington* [Virginie] (2004). En voici d'autres, cette fois en provenance du Canada : le *City of Mississauga Public Art Master Plan* [Ontario] (2016), le *Calgary's Public Art Master Plan* [Alberta] (2015), le *Kingston Public Art Master Plan* [Ontario] (2014) et le *Edmonton Public Art Map* [Alberta] (2008).

Soulignons que ces outils de planification territoriale de l'art public sont parfois rédigés avec l'ensemble de la collectivité

ou certaines communautés, selon les projets. Une approche qui n'est pas nécessairement favorisée par les gestionnaires et les spécialistes québécois. Pourtant, cela permet une réflexion de la dimension territoriale et muséographique de l'art public municipal beaucoup plus participative, rassembleuse et démocratique. ✨

Marie-Josée Vaillancourt est diplômée d'un baccalauréat en histoire de l'art et d'une maîtrise en urbanisme à l'Université de Montréal ; elle s'est spécialisée dans l'analyse des outils de gestion et de planification culturelle, patrimoniale et artistique liés au territoire.

La participation publique, avant tout une question de ressources

L'auteur de ces lignes soulignait, dans une chronique parue dans le bulletin électronique de Québec Municipal du 10 septembre 2018, que les nouveaux articles 80.1 à 80.5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), de même que le nouveau *Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme*¹, confirment le principe selon lequel le pouvoir de modifier certains règlements d'urbanisme s'exerce sous l'autorité conjointe des municipalités et des personnes intéressées.

» Me GABRIEL CHASSÉ

Le nouveau cadre légal permet aux municipalités d'adopter une politique de participation publique contenant des mesures complémentaires à celles de la LAU et visant à favoriser la diffusion de l'information, la consultation et la participation active des citoyens au processus décisionnel en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Conformément à l'article 80.2 de la LAU, lorsque la politique de participation publique adoptée par une municipalité respecte les exigences du *Règlement*, aucun acte adopté par celle-ci en vertu de cette loi n'est susceptible d'approbation référendaire.

L'article 80.3 LAU énonce les objectifs visés par le *Règlement*, dont les suivants :

- « 2° la **consultation des citoyens en amont** de la prise de décision ;
- 4° l'**attribution aux citoyens d'une réelle capacité d'influence** ;
- 5° la **présence active des élus** dans le processus de consultation ;
- 9° la **mise en place d'un mécanisme de reddition de comptes** à l'issue du processus. »

Importance de respecter la démarche de participation publique

Il importe de souligner que l'article 3 du *Règlement* impose que toutes les mesures comprises dans une démarche de participation publique soient accomplies avant d'adopter un acte assujéti à une telle démarche.

Dans ce contexte, le défaut d'accomplir l'une ou l'autre des mesures comprises dans la démarche de participation publique entraînera la nullité de l'acte. Cela s'explique notamment en raison du fait qu'une grande partie des actes qui sont, en vertu du *Règlement*, obligatoirement assujétis à une telle démarche seraient, en l'absence de politique, susceptibles d'approbation référendaire.

Actes assujétis

Les municipalités étant libres d'assujétir à une démarche de participation publique d'autres actes que ceux énumérés au *Règlement*, celles-ci devront par ailleurs s'interroger sérieusement quant à l'opportunité d'y assujétir d'autres actes, dont

notamment ceux qui ne seraient pas autrement susceptibles d'approbation référendaire.

Il faut préciser à cet égard que la politique ne pourra pas être invoquée uniquement lorsque la municipalité souhaitera éviter le processus d'approbation référendaire. En effet, la démarche de participation publique énoncée devra être suivie chaque fois qu'elle adoptera un acte assujéti (art. 3 du *Règlement*).

Bien que louable sur le plan des principes, l'assujétissement de l'ensemble des processus de modification des règlements d'urbanisme à une démarche de participation publique pourrait en réalité paralyser tout l'appareil municipal en monopolisant ses ressources. Un exercice de recherche d'équilibre nous apparaît donc nécessaire.

Mesures de participation publique

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation diffuse, sur son site Internet, le *Guide d'élaboration d'une politique de participation publique*². Celui-ci présente un inventaire d'exemples de mesures de participation publique (Fiche 2) qui permettent de mieux comprendre les différents types de mesures qui doivent faire partie d'une démarche de participation publique (information, consultation, participation active et rétroaction).

Si, d'une part, ces exemples de mesures ont le mérite d'être très intéressants, certains d'entre eux ont, d'autre part, le potentiel d'alourdir considérablement le processus décisionnel. Les municipalités devront donc s'assurer, avant de les inclure à leur politique de participation publique, qu'elles ont les ressources, humaines et financières, requises pour les mettre en œuvre. Tel que mentionné précédemment, le défaut d'accomplir une mesure comprise dans une démarche de participation publique entraînera la nullité de l'acte adopté.

Nous rappelons, à cet égard, que le *Règlement* laisse aux municipalités toute la latitude nécessaire pour choisir les mesures adéquates à leur milieu et précise que ces mesures peuvent varier en fonction du type d'acte assujéti ou de tout autre critère pertinent.

Cette mise en garde vaut particulièrement à l'égard des mesures de participation active (ex. : atelier participatif, café urbain, charrette, forum communautaire, plateforme Web interactive, balade urbaine, etc.³) qui, au surplus, entraînent des mesures de rétroaction. Les élus devront juger de l'opportunité de prévoir des mesures de participation active à l'égard d'actes autres

1 RLRQ, c. A-19.1, r. 0.1.

2 www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-delaboration-dune-politique-de-participation-publique

3 *Guide d'élaboration d'une politique de participation publique*, Fiche 2. [En ligne] : www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/guide_elaboration_politique_participation_publicque/participation_publicque_fiche_2.pdf

que ceux qui y sont obligatoirement soumis en vertu de l'article 17 du *Règlement*.

Ainsi, encore une fois, les élus devront soupeser la proportionnalité des mesures envisagées eu égard aux objectifs visés. En effet, bien que justifiable au niveau politique (désir de transparence et de démocratie), l'application de mesures trop exigeantes pourrait alourdir le processus de manière non désirée.

Mesures « à la pièce »

Notons qu'il n'est pas obligatoire d'adopter une politique de participation publique pour bonifier le processus de modification réglementaire prévu par la LAU. En effet, rien n'empêche d'associer davantage les citoyens au processus décisionnel, et ce, même au moyen de mesures telles que celles proposées par le *Guide*. Par exemple, un conseil municipal pourrait décider, par résolution, d'organiser, dans un dossier particulier, un atelier participatif avec les citoyens à un moment ou l'autre du processus décisionnel.

Mettre en place de telles mesures pourrait permettre, dans ces dossiers particuliers, de favoriser une plus grande adhésion de la population aux choix faits par la municipalité en matière d'aménagement. La participation active des citoyens dans le processus décisionnel pourrait alors limiter les cas où des actes adoptés par la municipalité sont soumis à un processus d'approbation référendaire.

Choix à faire

Nous sommes d'avis que pour éviter qu'une démarche trop contraignante alourdisse inutilement le processus, les municipalités devront se positionner à l'égard des questions suivantes, et ce, en gardant à l'esprit les ressources, humaines et financières, dont elles disposent :

Est-il opportun d'adopter une politique de participation publique ?

Quels sont les actes qui doivent être assujettis à une démarche de participation publique ?

Quels sont les actes qui doivent être soumis à des mesures de participation active ?

Quelles sont les mesures à inclure dans une démarche de participation publique et, le cas échéant, doivent-elles varier en fonction des divers types d'actes assujettis ?

À défaut de se pencher sur ces questions, la politique de participation publique d'une municipalité pourrait finalement avoir l'effet inverse de celui visé par son adoption, soit d'alléger le processus jugé trop rigide, long et coûteux. ✨

Gabriel Chassé détient une maîtrise en aménagement du territoire et développement régional (ATDR) de l'Université Laval et est avocat en droit municipal au sein du cabinet Tremblay Bois Mignault Lemay de Québec.

OUI DANS MA COUR

4^e Rendez-vous
Collectivités viables

S'allier pour DES MILIEUX DE VIE de qualité

25.04.2019 Gare Dalhousie - Montréal



Grande conférence

JANETTE SADIK-KHAN

Bloomberg Associates
anciennement Ville de New York

Venez découvrir des exemples
de milieux diversifiés d'ici
et d'ailleurs, notamment

Seattle | Montréal | Laval
Mont-Saint-Hilaire | Nouvelle-Beauce

Sous l'angle des
Promoteurs | professionnels
élus | citoyens

Information et inscription : vivrenville.org/rendez-vous
PROFITEZ DU TARIF HÂTIF JUSQU'AU 15 MARS 2019



VIVRE EN VILLE

ÉTUDE AUPRÈS DES MUNICIPALITÉS LOCALES

L'utilisation des pouvoirs réglementaires prévus à la LAU

Le ministre responsable des affaires municipales doit surveiller l'administration et l'exécution des lois municipales, de même que soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions. En ce qui a trait à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, conscient des différents enjeux qui doivent teinter les décisions des municipalités en aménagement, s'interrogeait sur leur prise en compte dans la réglementation.

» ISABELLE BOUCHER, urbaniste

Le Ministère s'interrogeait notamment sur les objets visés par les règlements de zonage (logement multigénérationnel, plantation et abattage d'arbres, antennes de télécommunications, etc.), sur la proportion de municipalités ayant adopté des règlements à caractère discrétionnaire et sur les règlements qui s'inscrivent dans des exercices de planification détaillée tels qu'un programme particulier d'urbanisme (PPU). Il souhaitait, pour remplir ses obligations, disposer d'un portrait complet de l'utilisation des pouvoirs réglementaires en urbanisme par les municipalités locales.

Ayant fait la promotion de bonnes pratiques ces dernières années, le Ministère voulait mesurer la prise en compte par les municipalités des problématiques associées aux changements climatiques, à la gestion des eaux de pluie, à la perte de biodiversité urbaine, à l'étalement urbain, à la santé publique, à l'émission de gaz à effet de serre, à la congestion routière, à la consommation d'énergie, à la compétitivité économique, etc.

Le Ministère a donc confié à une équipe de recherche coordonnée par Michel Rochefort, professeur au Département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), la réalisation d'une recherche. Celle-ci avait notamment pour objectif de recueillir, auprès des municipalités locales, un certain nombre d'informations quant à l'utilisation réelle des différents pouvoirs réglementaires prévus à la LAU tels :

- leur fréquence d'usage ;
- les concepts urbanistiques évoqués ainsi que les objets encadrés ;

- les territoires concernés ;
- l'adéquation entre les besoins municipaux et les pouvoirs existants ;
- les raisons poussant les municipalités à avoir recours ou non à certains outils réglementaires, à traiter ou non de certains objets ou certains enjeux ;
- l'année d'adoption des règlements ;
- les attentes du milieu municipal par rapport aux pouvoirs réglementaires dont il dispose ;
- les obstacles ou les facilitateurs à l'élaboration, l'adoption et la modification de la réglementation.

Dans une première étape, un questionnaire en ligne a été transmis à l'ensemble des municipalités locales. Une fois que les informations recueillies lors du sondage ont été analysées, la deuxième étape de la recherche a consisté à réaliser des entretiens téléphoniques, d'une durée d'environ trente minutes, auprès de cinquante municipalités pour approfondir certaines données et résultats tirés du sondage. Le taux de participation au sondage transmis en janvier 2018 est de 48 %.

L'article « Quelques observations sur l'utilisation des règlements d'urbanisme » à la page 21 de ce numéro permet d'apprécier certains résultats tirés de cette étude. Le rapport de recherche complet est accessible en ligne sur le site Web du MAMH.

Isabelle Boucher, urbaniste, est directrice p.i. des politiques et de la démocratie municipales au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.



ORDRES PROFESSIONNELS

Acteurs d'un système unique voué à la protection du public

Dans un contexte où les professionnels sont de plus en plus sollicités et, surtout, que l'on entend plus que jamais parler des moins bons coups de certains, comme syndic on s'aperçoit que beaucoup de gens ne connaissent pas le rôle des ordres professionnels au Québec. Et étrangement, c'est souvent le cas des membres eux-mêmes !

» **FRÉDÉRIC DUFAULT**, urbaniste et syndic adjoint

Au Québec, on compte 46 ordres professionnels, dont font partie plus de 390 000 membres. Le système professionnel actuel, dont les origines remontent à la Nouvelle-France, a été institué en 1973 lors de l'entrée en vigueur du Code des professions, qui en est la loi-cadre. Ce dernier est constitué de diverses institutions qui, en vertu de leurs compétences et de leurs responsabilités, contribuent à l'encadrement des cinquante-quatre professions réglementées au Québec, ainsi qu'au développement et au rayonnement de la mission première des ordres : LA PROTECTION DU PUBLIC.

La composition du système professionnel est régie par le Code des professions et on y retrouve l'Assemblée nationale du Québec, le Conseil des ministres, l'Office des professions du Québec (OPQ), le Conseil interprofessionnel du Québec et les ordres professionnels.

« Le législateur a confié aux ordres de grandes responsabilités au regard de la protection du public. De plus, il s'est assuré qu'ils sont surveillés par un organisme gouvernemental autonome, l'Office des professions (...). L'État assure un contrôle sur le système en désignant le ministre de la Justice comme celui responsable de l'application des lois professionnelles. Finalement, le gouvernement a donné aux ordres une voix collective en instituant le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ)¹. »

Ainsi, les professionnels membres des ordres fournissent des biens et des services au public québécois. Les ordres sont, quant à eux, les intervenants de première ligne du système. Ces derniers ont comme mandat de réglementer et de surveiller les activités et comportements professionnels qui peuvent comporter des risques pour le public.

Notre système, unique au Canada, permet avant tout une chose : la protection du public. Contrairement à ce que plusieurs sont portés à croire, il ne sert pas à protéger les intérêts de ses membres et à mettre de l'avant les professionnels en les représentant auprès des donneurs d'ouvrage et du gouvernement ou des différentes organisations publiques, parapubliques et privées. Les différentes associations professionnelles jouent ce rôle et défendent les intérêts de leurs membres. Les professionnels sont libres d'adhérer ou non à de telles associations, contrairement à l'obligation qu'ils ont d'être membres de leur ordre respectif afin d'être en mesure d'effectuer certains actes et/ou d'utiliser un titre professionnel (titre réservé).

Ainsi, le gouvernement du Québec s'est doté d'un système de protection du public qui permet à la population d'avoir, au besoin, des recours contre un professionnel. Le Code des professions oblige les ordres à se doter de différentes entités pour répondre au public. On compte parmi elles le bureau du syndic, le comité de révision et le conseil de discipline.

Le mécanisme de protection du public est mis en place grâce à divers pouvoirs conférés par le gouvernement aux différents ordres, dont celui d'encadrer la profession par divers textes réglementaires. En cette matière, le Code de déontologie représente souvent le principal outil.

Les ordres jouent également un rôle quant au contrôle de l'exercice de la profession. Ils peuvent contrôler l'accès au titre et au droit d'exercice, s'assurer de la compétence de leurs membres et de leur intégrité et, de plus en plus, veiller au maintien de la compétence et de l'intégrité tout au long de la vie professionnelle des membres par diverses obligations, comme la formation continue.

Finalement, les ordres doivent mettre en place les outils et systèmes servant à sanctionner les infractions au Code des professions, aux lois particulières et aux règlements afférents, ce qui inclut les codes de déontologie. Et c'est sur ce plan que le bureau du syndic et du syndic adjoint d'un ordre répond aux questions du public et enquête sur les membres advenant une infraction ou une possible infraction. La discipline relève, quant à elle, du conseil de discipline, qui voit à appliquer le droit disciplinaire, un domaine de droit distinct qui ne peut pas être assimilé au droit civil ni au droit pénal. Le droit disciplinaire emprunte et adapte certains concepts de ces deux autres domaines juridiques, tout en possédant des caractéristiques propres, ce qui fait de lui quelque chose d'assez unique.

En tant que membres d'un ordre professionnel, vous avez des responsabilités auprès du public et de votre clientèle. Mais également, vous avez la responsabilité de connaître le système qui vous encadre et, surtout, qui vous protège également comme membres du public. Restez informés ! ✨

Site de l'Office des professions :
www.opq.gouv.qc.ca/accueil

Site du Conseil interprofessionnel du Québec :
www.professions-quebec.org/

¹ OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC. *Système professionnel*, 2019. [En ligne] : www.opq.gouv.qc.ca/systeme-professionnel/

LAURENTIDES

Cannabis et réglementation municipale d'urbanisme

Le comité régional des Laurentides organisait, le 29 novembre 2018, son 28^e souper-conférence. Plus de quarante personnes y ont assisté. Cet événement annuel, le rendez-vous automnal des urbanistes de la région des Laurentides, est un moment fort et un lieu d'échange incontournable pour ceux-ci.

» **ANDRÉ M. BOISVERT**, urbaniste

Cette année, les échanges ont porté sur un sujet on ne peut plus d'actualité : le cannabis et la réglementation municipale d'urbanisme.

Ce sujet a été présenté par Me Daniel Goupil, accompagné de son confrère Me Axel Fournier, tous deux avocats spécialisés en droit municipal et de l'environnement, du bureau Prévost Fortin D'Aoust, de Saint-Jérôme.

Lors de la conférence, les deux thèmes suivants ont été abordés :

- Cannabis, un usage comme un autre ;
- Réglementation de la consommation de cannabis.

Après un bref rappel de l'actualité des derniers mois, les conférenciers ont démontré différentes contradictions entre la loi fédérale et celle du gouvernement du Québec, dont la principale est la possibilité de culture à des fins personnelles. En effet, alors que le fédéral permet un maximum de quatre plants, Québec l'interdit.

D'autres contradictions proviennent de l'interprétation de la loi québécoise *versus* la réglementation de certaines villes. Comment concilier l'interdiction de consommer du cannabis

à la fois dans les lieux publics et dans les lieux privés comme les unités d'habitation locatives? Pour réglementer les endroits où il ne sera pas possible de consommer, un affichage public doit être présent. Par contre, d'après le principe juridique selon lequel une municipalité ne peut interdire sur tout son territoire un usage quelconque, cette dernière devra décréter au moins un endroit où la consommation sera permise.

Les avocats ont rappelé les différents pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme autres que le simple zonage – comme, par exemple, le règlement sur les PIIA – pour ajouter des normes concernant l'architecture, l'éclairage, l'affichage, etc. Pour illustrer ces exemples, une revue de la jurisprudence a été fort utile, dont celle-ci qui revient constamment dans les discussions : *Municipalité de Laverlochère c. Ferme Geléry inc.*, 2003 CanLII 18807 (QC CA).

Évidemment, qui dit culture du cannabis, dit zonage agricole ! Mais cela est-il automatiquement lié? De prime abord, il est logique de répondre affirmativement, mais ce genre de culture pourrait aussi être interdit dans certaines zones afin d'éviter des conflits d'usage ou des nuisances. ☀

André M. Boisvert, urbaniste à la MRC des Pays-d'en-Haut, pour le comité OUQ-Laurentides avec Danielle Cyr, urbaniste pour la Ville de Brownsburg-Chatham; Jean Labelle, urbaniste chez Urbacom; et Christian Leclair, urbaniste pour la Ville de Sainte-Anne-des-Plaines.



YARYGIN | ISTOCKPHOTO

Examen d'admission

L'examen d'admission de l'Ordre des urbanistes du Québec a lieu une fois par année, simultanément à Montréal et Québec. 87 stagiaires ont passé l'examen et 72 réussites ont été comptabilisées. Il s'agit d'un excellent taux de réussite de 83%. Les candidats ayant réussi l'examen et s'étant inscrits au Tableau des membres participeront à la très significative cérémonie de remise des permis le vendredi 22 février.

Paiement de votre cotisation 2019-2020

Le paiement de votre cotisation devra être acquitté au plus tard le 31 mars 2019. Des frais de 50\$ s'appliqueront à tous les retardataires. La somme due ainsi que votre reçu d'impôt 2018-2019 seront disponibles dans la section membre du site Internet de l'Ordre.

à l'agenda

**Les activités de la session
Hiver-Printemps 2019
seront bientôt disponibles
sur notre site Internet.**

REVUE DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC



URBANITÉ

La revue *Urbanité*

Tirage : 2575 exemplaires

DISTRIBUTION

Membres de l'OUQ – 1 580 • Abonnés et autres – 995

MISSION

PROMOUVOIR l'urbanisme et les urbanistes ;
INFORMER les lecteurs sur les divers sujets relatifs à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme ;
FORMER sur une base continue les professionnels de l'aménagement du territoire.

COMITÉ ÉDITORIAL

Paul Arseneault, président

Sergio Avellan – Amélie Castaing – Marie-Michèle Cauchy –
Guillaume Gilbert – Paul Racette Dorion – Jean-François Sabourin – Jacques Trudel

COLLABORATION

François Goulet (Page Facebook)

COORDINATION ET RÉALISATION

Andréanne Godon

CONCEPTION GRAPHIQUE

Lucie Laverdure – L'Infographe enr.

RÉVISION ET CORRECTION

Sylvie Lallier

PUBLICITÉ

Ordre des urbanistes du Québec
info@ouq.qc.ca | 514 849-1177, poste 22
www.ouq.qc.ca

IMPRIMERIE

Imprimerie F.L. Chicoine

ABONNEMENTS, INFORMATION ET SUGGESTIONS

www.ouq.qc.ca | 514 849-1177, poste 22 | info@ouq.qc.ca

AUTEURS

Vous êtes invités à soumettre vos articles ou textes inédits au comité éditorial.

Le comité éditorial se réserve le droit de publier ou de refuser un article.

Information : info@ouq.qc.ca

Dépôt légal Bibliothèque nationale du Québec • Bibliothèque nationale du Canada

Tous les textes publiés dans *Urbanité* ne reflètent pas forcément la position ou l'opinion de l'Ordre et n'engagent que l'auteur.

Le genre utilisé dans cette publication englobe le féminin et le masculin dans le seul but d'en alléger la présentation.

ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

Administrateurs :

Lucie Careau, présidente

Robert Cooke, vice-président

Sylvain Gariépy, trésorier

Marie-Josée Casaubon, administratrice

Donald Bonsant, administrateur

Julie Simard, administratrice

Pierre Émond, administrateur nommé

Daniel Pinard, administrateur nommé

Permanence :

Hélène Lefranc, directrice générale

Nathalie Blanchet, directrice générale adjointe – finances et comptabilité

Nathalie Corso, secrétaire de l'Ordre – coordonnatrice à l'admission et à la qualité de la pratique

Shony Da Costa, coordonnatrice aux événements et formation continue

Vanessa Savoie Mccann, adjointe administrative



Ordre des
Urbanistes du
Québec

85, rue Saint-Paul Ouest
4^e étage, bureau 410, Montréal, QC, H2Y 3V4
514 849-1177 • www.ouq.qc.ca



COMPILATION

