

LE SYNDROME « PAS DANS MA COUR » OU L'ARTICLE 89 DE LA CHARTRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Par Marc-André LeChasseur

La gestion du développement du territoire municipal constitue un domaine privilégié des pouvoirs délégués aux municipalités locales par l'autorité provinciale. De nos jours, il n'est pas exagéré de prétendre que la souveraineté réglementaire d'une municipalité s'affirme très souvent à travers la réglementation d'urbanisme. Récemment, soit à l'occasion du chantier qui a mené aux nombreux regroupements de municipalités à travers le Québec, la gestion de ce pouvoir réglementaire a semé beaucoup d'inquiétudes et certes causé plusieurs frustrations.

Dans la majorité des cas, les pouvoirs dévolus aux anciennes municipalités en matière urbanistique ont été centralisés dans un objectif probable d'accroître la cohérence de la planification régionale. Toutefois, sur le territoire de la nouvelle Ville de Montréal, le législateur a opté pour un régime différent dont l'effet est de maintenir au niveau local, soit au niveau des arrondissements, le pouvoir de définir des priorités en matière d'aménagement du territoire et de gérer l'exercice réglementaire qui y est relié. La souveraineté des arrondissements en cette matière n'est cependant pas absolue puisque le législateur a attribué au conseil municipal de la Ville de Montréal un pouvoir prédominant en matière de zonage spécifique à certains types de projets structurants ou qui présentent des caractéristiques particulières. À titre de précision, il faut également noter que c'est la ville qui a la charge du plan d'urbanisme sur son territoire ce qui, dans les faits, aura un impact direct sur le contenu des règles d'urbanisme locales dont la conformité au plan devra être attestée.

Le pouvoir prédominant ci-dessus mentionné est prévu à l'article 89 de la *Charte de la Ville de Montréal*¹. Par cet article, le législateur a donné au conseil municipal un pouvoir susceptible de contrer la volonté locale. Il s'agit dans un certain sens du contrepoids nécessaire à une décentralisation importante d'un pouvoir essentiel sinon cardinal mais isolé et dont l'effet peut être de faire obstruction à différents types de projets qui présentent des indices de contraintes parfois perçus comme importants au niveau local mais négligeables au niveau régional.

Essentiellement, l'article 89 ne constitue pas un pouvoir réglementaire très large car il ne vise qu'à « permettre » la réalisation de projets donnés et non à prohiber ou à régir certains usages ou implantations autrement autorisés au niveau de l'arrondissement. Il a pour effet de modifier les règlements en vigueur dans l'arrondissement et doit le faire de manière précise et spécifique ce qui nous porte à croire que les plans du projet seront souvent joints au règlement modificateur. De plus, il ne peut contenir que des normes d'urbanisme, ce qui peut laisser supposer que son contenu soit limité aux rubriques des règlements prévus au chapitre IV de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*² (LAU).

Outre les projets visés par cet article, celui-ci prévoit également une procédure de consultation et d'approbation qui s'apparente à plusieurs égards à celle applicable aux règlements de concordance adoptés en vertu de la LAU. La portée de l'article 89 peut être illustrée comme suit :

Les projets visés par l'article 89	Consultation publique par l'Office de consultation publique (89.1)	Approbation référendaire (89.1)
Équipement collectif ou institutionnel (hôpital, université, collège, cimetière, parc régional, jardin botanique, etc.)	Oui	Non
Grandes infrastructures (aéroport, gare, cour de triage, établissement d'assainissement, de filtration ou d'épuration des eaux, etc.)	Oui	Non
Établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le centre des affaires	Oui	Non
Établissement résidentiel, commercial ou industriel situé hors du centre des affaires excédant 25 000m ²	Oui	Non
Habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, notamment dans le cadre d'un programme de logement social mis en œuvre en vertu de la <i>Loi sur la Société d'habitation du Québec</i> (LRQ, c. S-8)	Non	Non
Bien culturel ou arrondissement historique	Oui	Oui

En tout premier lieu, il faut saluer la modification de l'article 89 par l'ajout de la précision relative à la notion d'hébergement par référence à la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*³. Le texte antérieur laissait filtrer certains doutes quant à sa substance, toute personne ayant, à la base, besoin d'hébergement. En second lieu, il faut également souligner que le législateur a préservé la condition du 25 000m² de superficie prévue pour les établissements résidentiels, commerciaux ou industriels situés hors du centre des affaires. Cette limite de superficie qui est en soi très élevée peut paraître surprenante. En effet, dans le contexte d'une planification globale du développement du territoire urbain, il aurait sans doute été souhaitable d'accroître le pouvoir central en cette matière ou de mieux l'encadrer en général dans la loi pour favoriser une

concentration des pôles commerciaux visés par l'implantation des grandes surfaces. Si l'on se réfère au cas de la Ville de Québec qui a adopté en date du 7 avril dernier une résolution de contrôle intérimaire limitant à 4000 m² la superficie des commerces de détail désirant s'établir sur son territoire, on doit forcément convenir que l'encadrement nécessaire à ce genre de développement sera prévu au schéma d'aménagement révisé ce qui, d'une certaine manière, ajoutera à la pertinence de cette rubrique de l'article 89 qui paraît somme toute vouée à une utilisation restreinte. En fait, sans douter de sa pertinence, nous constatons seulement que dans l'état actuel des choses, il est nécessaire d'adopter une politique complémentaire à cet article qui couvrira la grande majorité des cas d'implantation de grandes surfaces de sorte à bien structurer le développement économique sur l'île.

Il est en pratique peu réaliste de voir l'article 89 comme une option aisément accessible pour la personne qui désire mettre de l'avant un projet. S'il lui est possible dans l'absolu de se diriger en tout premier lieu vers le conseil municipal pour se prévaloir de l'article 89, il en va autrement dans la réalité des choses. D'une part, les promoteurs de projets se tournent tout naturellement vers les arrondissements lorsqu'il est question de présenter leur projet. On retrouve dans ce réflexe la longue tradition qui prévalait autrefois dans les municipalités de banlieue qui, faut-il le rappeler, exerçaient en toute souveraineté leurs pouvoirs décisionnels et réglementaires en matière urbanistique. D'autre part, l'arrondissement conserve, depuis le regroupement, la gestion des permis de construction de même que le pouvoir d'adopter et de gérer l'application de la grande majorité des règlements d'urbanisme dont les règlements sur les dérogations mineures, les PIIA⁴ et les projets particuliers. Aussi, il est fort probable que, tôt ou tard, l'arrondissement aura à exprimer sa voix face au projet envisagé sur son territoire. Dans l'état actuel des choses, l'article 89 a strictement été appliqué dans le contexte d'une entente préalable avec l'arrondissement visé. Loin de centraliser son pouvoir résiduel et d'en abuser, le conseil municipal a plutôt favorisé à ce jour une approche très conciliante et décentralisatrice, respectueuse de l'autonomie locale.

L'article 89 présente aussi certains avantages pour les arrondissements. D'une part, certains projets controversés et qui seraient autrement assujettis au processus référendaire au niveau local peuvent en être soustraits en recherchant une intervention active du conseil municipal. Cette approche permet de contourner le problème fréquent du syndrome du « pas dans ma cour ». D'autre part, un projet structurant situé dans plus d'un arrondissement peut ainsi être « géré » convenablement sans nécessité une adaptation compliquée des réglementations applicables dans chacun des arrondissements.

Outre les délais inhérents à ce genre de procédure, le processus de l'article 89 présente somme toute peu d'inconvénients. L'expertise en développement de l'Office de consultation publique constitue un atout qui demeure toutefois tributaire de la crédibilité que l'administration centrale voudra bien lui donner. En effet, la crédibilité de ce genre d'organisme dépend pour bonne partie de la réception donnée à ses commentaires ou recommandations.

Comme on le sait, l'Office de consultation publique tient aussi des audiences publiques sur les modifications du plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. Or, il va sans dire qu'une majorité des projets visés par l'article 89 nécessitent que le plan d'urbanisme soit adapté en fonction de ce qui est projeté. Dans un tel contexte, outre l'audience publique tenue pour la consultation sur la

modification du plan d'urbanisme qui, implicitement, vise à présenter le projet, l'Office devra également tenir une seconde audience publique portant, cette fois encore, sur le projet mais dans le contexte de l'adoption du règlement prévu à l'article 89. Dans les faits, il y a donc possibilité de double consultation sur le même objet. Il est peu probable qu'en procédant de la sorte l'Office présente deux rapports contradictoires mais la possibilité qu'un tel cas se présente mérite tout de même d'être soulignée. Il va de soi qu'un processus réglementaire conjoint et simultané devrait, dans ces cas, être préconisé par le conseil municipal.

L'adoption de l'article 89 a fait dire à certains que la Ville de Montréal pourrait agir à sa guise pour museler les arrondissements dans le cadre de plusieurs projets jugés « prioritaires » pour l'administration centrale. Certes, une telle possibilité existe. Par contre, force est de constater que l'article 89 n'a pas connu la controverse envisagée, ce qui tient en bonne partie de l'orientation décentralisatrice prise par le conseil en place. Cela dit, il est fort à parier que l'article 89 connaîtra à son tour sa part de controverse dans l'avenir lorsqu'il sera pour une première fois utilisé pour contrer directement la volonté locale. Il sera intéressant de voir la jurisprudence qui se développera autour de cet article qui laisse somme toute peu de place à l'approbation par les électeurs, ce qui est compréhensible dans le contexte où les projets visés sont de nature à intéresser une population étendue.

Marc-André LeChasseur est membre de la section Financement et Immeuble (secteur immobilier) du cabinet Fasken Martineau. Il est spécialisé en zonage et en droit de l'aménagement du territoire. Il est l'auteur de trois ouvrages de référence publiés chez Les Éditions Yvon Blais Inc. et portant sur les normes gouvernant le droit de l'urbanisme, les développements immobiliers et les conflits d'intérêts en milieu municipal. Il est chargé de cours en droit de l'aménagement du territoire à l'Université McGill et membre du comité consultatif sur la Formation permanente du Barreau du Québec.

On peut communiquer avec Marc-André LeChasseur au 514 397 5142 ou à l'adresse suivante : mlechasseur@mtl.fasken.com

¹ L.R.Q., c. C-11.4. L'article 89 se lit comme suit :

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

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

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

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

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

5° à un bien culturel ou à un arrondissement historique au sens de la Loi sur les biens culturels (L.R.Q., c. B-4).

Aux fins du paragraphe 3° du premier alinéa, le centre des affaires comprend la partie du territoire de la ville délimité par (...)

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

² Les règlements prévus au chapitre IV de la LAU portent sur les matières suivantes : zonage, lotissement, construction, permis et certificats, dérogations mineures, plans d'aménagement d'ensemble, plans d'implantation et d'intégration architecturale, ententes relatives aux travaux municipaux, usages conditionnels et projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble;

³ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2002, c. 77.

⁴ Plan d'implantation et d'intégration architecturale.