



Le rôle du comité consultatif d'urbanisme selon l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Texte rédigé par Me Jean-Pierre St-Amour, avocat du cabinet Deveau, Bourgeois, Gagné, Hébert et Associés.

INTRODUCTION

Le 9 décembre 2010, était déposé à l'Assemblée nationale du Québec un avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. Cet avant-projet de loi annonce l'abrogation de l'actuelle *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour la remplacer par un nouvel encadrement opérationnel dans ce domaine. Cette nouvelle législation prévoit la reconnaissance et le maintien du rôle des comités consultatifs d'urbanisme (CCU) dans les municipalités locales.

Nous examinerons dans le présent texte la composition du CCU telle que prévue dans cet avant-projet de loi ainsi que le rôle qui lui est dévolu, en le comparant, le cas échéant, avec les dispositions actuelles de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Nous ne discuterons pas des modalités transitoires relatives aux CCU existants puisque l'avant-projet de loi n'en traite pas.

LA COMPOSITION DU COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

L'avant-projet de loi maintient le principe du pouvoir d'une municipalité¹ de constituer un CCU. Les municipalités n'y sont pas obligées à moins que la MRC ait prévu dans son schéma d'aménagement et de développement l'obligation d'adopter certains règlements d'urbanisme à caractère discrétionnaire, puisque les municipalités locales doivent posséder un CCU pour appliquer ces règlements.

Selon l'avant-projet de loi, le CCU est composé d'au moins un membre du

Conseil municipal et de citoyens résidant (permanents ou saisonniers) sur le territoire de la municipalité et ces derniers devront former la majorité. Ces citoyens sont choisis par appel public de candidatures, dont le nombre et les critères de sélection sont définis dans le règlement créant le CCU. Toutefois, le CCU ne peut comprendre aucun employé de la municipalité, ce qui exclut par exemple les inspecteurs chargés de l'application des règlements d'urbanisme mais aussi les pompiers volontaires, même si ces derniers sont aussi membres du conseil municipal puisque le texte ne prévoit pas d'exceptions, comme c'est le cas de la *Loi sur les élections et de référendums* dans les municipalités.

La durée du mandat d'un membre du CCU est fixée par le règlement constitutif mais il ne peut excéder quatre ans. Un mandat ne peut, à son échéance, être renouvelé que pour un seul terme.

Il appartient donc au Conseil municipal d'établir les règles de constitution, d'organisation et de fonctionnement du CCU, quoique, sur ce dernier aspect, le CCU pourrait également se doter d'un règlement de régie interne.

Le règlement qu'adopte le Conseil municipal peut prévoir des règles de remplacement des membres alors que par ailleurs, le quorum est constitué de la majorité des membres.

Quant aux avis et recommandations du CCU, ils doivent être exprimés par la majorité des voix et être motivés.

La réglementation municipale pourrait également être complétée, sur le plan procédural, par des dispositions qui pourraient être adoptées sur le traitement des différents aspects des dossiers d'urbanisme dont l'examen est requis pour fins d'avis et de recommandations.

Quant au rôle du CCU, ce dernier demeure essentiellement à caractère consultatif. La fonction décisionnelle est exercée par le Conseil municipal qui peut par ailleurs se doter, et c'est un élément nouveau de l'avant-projet de loi, d'un comité décisionnel. Ce dernier est formé de trois membres du Conseil municipal et a pour fonction d'examiner et de décider des demandes qui peuvent lui être adressées, par exemple en matière de dérogation mineure, de plan d'implantation et d'intégration architecturale, d'usage conditionnel ou encore de démolition.

Si le Conseil municipal s'est doté d'un comité décisionnel, les avis en provenance du CCU sont transmis au comité décisionnel plutôt qu'au Conseil municipal.

Ainsi, le CCU conserve sa fonction principale de donner des avis et des recommandations lorsque cela est prévu dans la loi. Il exerce aussi, dans les cas prévus par règlement ou sur demande du Conseil municipal, des pouvoirs d'étude et de recommandations, par exemple sur des projets de règlements en matière d'aménagement et d'urbanisme.



Le rôle du comité consultatif d'urbanisme selon l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (suite)

Le Conseil peut adjoindre au CCU des personnes utiles à l'exercice de ses fonctions et mettre à sa disposition les sommes nécessaires.

LES DOMAINES D'ACTIVITÉ

DU CCU

L'article 126 de l'avant-projet de loi indique les matières sur lesquelles le comité consultatif d'urbanisme doit être consulté. En effet, doit faire l'objet d'une recommandation préalable de sa part, toute résolution du comité décisionnel ou du Conseil municipal ayant pour objet :

- d'autoriser ou non un usage conditionnel;
- de prévoir ou non l'application d'une norme de remplacement en vertu d'un règlement à caractère incitatif (nouvelle technique de «boni de zonage»);
- d'approuver ou non les plans relatifs à l'implantation et à l'intégration architecturale;
- d'accorder ou non une dérogation mineure;
- d'autoriser ou non une démolition.

Ils doivent également se prononcer dans le cas des dossiers relatifs à des plans d'aménagement d'ensemble ou à des projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble.

USAGES CONDITIONNELS

En matière d'usage conditionnel, les principes connus qui découlent des actuels règlements sur les usages conditionnels sont, pour l'essentiel, maintenus. Ainsi, les dossiers de demande d'usage conditionnel devront

être évalués en fonction des critères établis dans le règlement alors que des conditions pourront être proposées pour faciliter l'intégration ou atténuer l'impact sur le voisinage des usages proposés.

RÈGLEMENT À CARACTÈRE INCITATIF

La nouvelle technique de réglementation à caractère incitatif (aussi connue comme étant le «bonus zoning») pourra permettre à un propriétaire de réaliser un projet immobilier «bonifié», conditionnellement à ce qu'il réalise certains aménagements ou équipements d'intérêt général. Ainsi, par exemple, un promoteur pourrait être autorisé à ajouter deux étages sur une construction à la condition qu'il aménage des logements sociaux ou encore qu'il construise un parc sur le site visé par la demande. Le CCU est invité à examiner, par rapport aux objectifs, stratégies et cibles définis dans le plan d'urbanisme, les normes de remplacement prescrites par le règlement de zonage, à l'exception cependant d'une norme portant sur les usages.

PIIA

Les règles actuellement applicables en matière de plan d'implantation et d'intégration architecturale devaient être maintenues dans la future loi. Ainsi, le CCU sera appelé à évaluer les projets en fonction des objectifs et des critères énoncés dans le règlement qui concerne l'implantation et l'architecture des constructions ou l'aménagement des terrains ou des travaux qui y sont reliés. Il pourra aussi se prononcer sur les conditions qui pourraient éventuellement être posées au promoteur

pour la réalisation du projet.

DÉROGATION MINEURE

Le CCU conserve également son rôle en matière de dérogation mineure mais la technique de dérogation mineure est plus strictement encadrée que le régime actuel. À cet égard, l'article 137 de l'avant-projet de loi mérite d'être cité :

«137. Une dérogation ne peut être accordée que si son caractère mineur, à défaut d'être manifeste, est démontré par le demandeur en regard notamment des critères suivants :

- 1- si elle n'était pas accordée, l'application du règlement causerait au demandeur un préjudice sérieux, lié spécifiquement à l'immeuble qui fait l'objet de la demande;
- 2- elle vise à prévenir le préjudice et non à procurer au demandeur quelque avantage;
- 3- elle aura un effet mineur ou inexistant sur les propriétés voisines et la jouissance qu'en ont leurs propriétaires et occupants;
- 4- elle n'aggrave pas les risques en matière de santé publique, de sécurité publique et de protection de l'environnement;
- 5- si elle concerne des travaux en cours ou déjà exécutés, ces derniers ont été effectués de bonne foi.

La dérogation doit respecter les intentions et les principes qui se dégagent de l'ensemble du contenu du plan et de la réglementation d'urbanisme.»

L'article 138 ajoute clairement l'obligation de motiver de manière explicite et en fonction des critères établis à





Le rôle du comité consultatif d'urbanisme selon l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (suite)

l'article 137. Ainsi, la résolution, et à notre avis l'avis ou la recommandation du CCU, doivent expliquer, notamment et de manière plus spécifique :

- la nature du préjudice sérieux qui a été démontré à l'appui de la demande;
- la spécificité du préjudice et le fait qu'il ne constitue pas un inconvénient normal et inhérent à l'application de la mesure à laquelle on demande de déroger;
- en quoi est mineur ou inexistant l'effet qu'elle aura sur les propriétés voisines et la jouissance qu'en ont leurs propriétaires ou occupants.

Enfin, l'avis peut fournir des recommandations relativement à toute condition qui peut être fixée mais ces conditions doivent être limitées à l'atténuation de l'impact de la dérogation mineure.

DÉMOLITION

En matière de démolition, l'avant-projet de loi ne prévoit pas spécifiquement le cadre de référence du rôle du CCU mais compte tenu du libellé de l'article 143 où il doit y avoir une évaluation d'opportunités, cette évaluation apparaît devoir être effectuée en considérant, en outre de l'intérêt public et de tout critère jugé pertinent, l'état de l'immeuble et l'impact qu'aurait la démolition sur le caractère architectural et l'esthétique du voisinage et sur la préservation du patrimoine bâti. De plus, lorsque l'immeuble comprend un ou plusieurs logements, doivent également être considérés les besoins en matière de logements dans le voisinage, le préjudice éventuellement causé aux

locataires par la démolition et les difficultés pour eux de se reloger. Le CCU peut se prononcer sur la réutilisation du sol dégagé proposée par le requérant de la demande de démolition, ainsi que sur les conditions qui peuvent être imposées pour obtenir l'autorisation quant à la remise en valeur du site, à sa préservation ou à son intégration dans le voisinage, ainsi qu'au délai de réalisation du projet et des travaux.

PROJETS PARTICULIERS

Dans les cas où les municipalités régissent les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble, les critères de référence qui doivent être examinés par le CCU sont déterminés dans les règlements adoptés à ces fins par la municipalité. Le comité évalue donc ces critères et peut aussi se prononcer sur les conditions qui doivent être remplies relativement à la réalisation du projet.

PLAN D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE

C'est également en fonction des critères d'évaluation indiqués dans la réglementation municipale adoptée à cet effet que le CCU examine un plan d'aménagement d'ensemble qui peut être soumis par le Conseil municipal.

RÉGLEMENTATION RÉGIONALE

Enfin, il y a lieu de noter que des dérogations mineures sont possibles à une réglementation régionale adoptée par une municipalité régionale de comté tel que le prévoit l'article 201 de l'avant-projet de loi. Toutefois, cette disposition est incomplète quant à

savoir si c'est le CCU de la municipalité locale qui donne son avis à cet égard.

CONCLUSION

Comme on peut le constater du résumé précédent, il apparaît que le rôle du CCU est valorisé par l'avant-projet de loi. Si la future loi est adoptée en ce sens, cela obligera des modifications à la réglementation constituant les comités consultatifs d'urbanisme pour tenir compte des nouvelles règles applicables à sa formation.

Par ailleurs, les autres règlements d'urbanisme à caractère discrétionnaire devront être, pour la plupart, modifiés pour tenir également compte du nouveau cadre opérationnel fixé par la loi. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les dérogations mineures.

Enfin, cela signifie que les membres du CCU devront probablement participer à des exercices de formation pour bien comprendre les nouvelles règles applicables et se démarquer du contexte d'application de la réglementation et de la loi actuelles.

¹ Il est probable que dans les municipalités composées d'arrondissements, ce seront les conseils d'arrondissement qui seront dotés de CCU mais le texte actuel de l'avant-projet de loi ne considère pas cette situation.