

Le zonage discrétionnaire au centre-ville de Montréal

Bruno Collin, urbaniste



Légende - BRUN : programmes de développement ou projets particuliers construits - ROUGE : programmes de développement ou projets particuliers en construction ou à construire - BLEU : projets autorisés par le biais de la procédure des surhauteurs (PIIA)

BRUNO COLLIN, À PARTIR DE DONNÉES DE L'ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE

EN PRATIQUE



Le centre-ville de Montréal se distingue par une expérience riche et à bien des égards originale du zonage discrétionnaire. Véritable laboratoire, cette pratique a permis d'en affiner les mécanismes et d'en évaluer la pertinence. Contrairement à certaines craintes parfois exprimées, le zonage discrétionnaire a permis non seulement d'introduire plus de souplesse dans la mise en œuvre des plans d'urbanisme, mais aussi, dans bien des cas, de mieux soutenir cette mise en œuvre. Particulièrement approprié au cas d'une métropole, le zonage discrétionnaire peut néanmoins être mis à profit dans une foule de situations différentes. Dans cet article, nous nous pencherons particulièrement sur le recours à la procédure des projets particuliers, introduite depuis bientôt dix ans par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU).

La genèse

Les premiers outils québécois de zonage discrétionnaire sont apparus au centre-ville de Montréal au début des années 70. Avant l'adoption de la LAU, la charte montréalaise permettait au comité exécutif ou au conseil municipal d'adopter des règlements ou des permissions spéciales, afin d'autoriser des projets ou des occupations permanentes ou temporaires échappant à la réglementation courante d'urbanisme. De telles autorisations étaient accordées notamment pour des terrains de stationnement ou pour construire, transformer ou occuper un édifice à

des fins religieuses ou sociales. Le plus ancien et le plus notable de ces mécanismes était la procédure d'approbation de « plans d'ensemble », ou « programmes de développement ».

Plutôt rudimentaire à ses débuts, cette procédure autorisait le conseil municipal à adopter un règlement spécifique à un projet, pourvu qu'il concerne une institution ou un emplacement de très grandes dimensions. À ses débuts, elle a souvent donné lieu à des démolitions massives et à la création de méga-îlots comme celui du Complexe

Desjardins. Elle a atteint sa maturité en 1994 avec l'adoption du règlement P-7 qui prévoyait diverses étapes, dont une évaluation par un comité d'experts indépendants, la Commission Jacques-Viger, ainsi qu'une consultation publique menée par un comité d'élus, la Commission du développement urbain. Au même moment, Montréal introduisait d'autres mécanismes à caractère discrétionnaire, dont la procédure des usages conditionnels.

Lors de la fusion municipale en 2002, ces mécanismes ont été abolis au profit d'une



nouvelle palette d'outils principalement issus de la LAU. Montréal possède encore certains mécanismes d'approbation de projets en vertu de sa charte, mais nous ne traiterons ici que du recours à la procédure des projets particuliers, également nommée fort disgracieusement PPCMOI.

L'utilité

Le cadre réglementaire qu'impose le zonage normatif permet d'assurer une ségrégation fonctionnelle et une harmonie formelle du territoire dans un environnement bâti homogène. Toutefois, dans le cas d'un milieu urbain ancien caractérisé par une forte densité du bâti, par des chevauchements d'occupations hétéroclites et par la présence de friches urbaines, cette approche s'avère généralement insuffisante, car les tentatives de codifier ce type d'environnement se butent continuellement à des exceptions. La procédure des projets particuliers répond à la nécessité d'introduire plus de souplesse dans la gestion du développement urbain. Depuis que la LAU a introduit ce mécanisme au printemps

2002, c'est au centre-ville de Montréal qu'il a été le plus utilisé avec, à ce jour, plus d'une centaine d'autorisations.

Entre le tiers et la moitié du bâti existant au centre-ville de Montréal est régi par un des outils de zonage discrétionnaire existant depuis quarante ans. Cette proportion est d'ailleurs plus élevée pour les constructions récentes. Cela ne veut pourtant pas dire que le zonage normatif n'a plus sa place. Les

normes réglementaires jouent un rôle d'orientation fondamental dans l'application des procédures discrétionnaires, en plus d'assurer la gestion quotidienne du développement urbain pour l'ensemble des projets plus simples.

Alors que le plan d'urbanisme établit les orientations générales en matière de zonage et de gestion du territoire, le règlement d'urbanisme fait de même à un niveau plus



Les bonus de densité

Les plans et les règlements d'urbanisme sont censés refléter une vision à long terme de design urbain, un concept d'aménagement. Le fait de troquer au quotidien l'application de diverses parcelles de ce concept au profit d'objectifs qui lui sont étrangers équivaut à le renier. Le concept d'aménagement ne représente plus alors qu'une monnaie d'échange ou une taxe déguisée. À ce compte, pour légitimer les bonus de densité, on pourrait tout simplement appliquer un «down zoning» sur l'ensemble du territoire et vendre les droits de développement au plus offrant.

Le mécanisme des projets particuliers

La procédure des projets particuliers vise à permettre, à certaines conditions, qu'un projet soit réalisé malgré le fait qu'il déroge à l'un ou l'autre des règlements d'urbanisme prévus au chapitre IV du titre I de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU).

Pour qu'une municipalité puisse disposer de ce mécanisme, elle doit auparavant se doter d'un règlement à cet effet et avoir un comité consultatif d'urbanisme (CCU). Le règlement sur les projets particuliers doit prévoir le territoire d'application, les documents devant accompagner la demande et les critères d'évaluation des projets. Ce règlement est soumis aux mêmes procédures d'adoption que tout autre règlement d'urbanisme. Lorsqu'il est en vigueur, le conseil peut accepter ou refuser une demande d'autorisation après avoir obtenu au préalable l'avis du CCU. L'évaluation est effectuée sur la base des critères énoncés dans le règlement.

La résolution par laquelle le conseil autorise la réalisation d'un projet, avec les dérogations qu'elle comporte et les conditions qu'elle impose, équivaut à édicter un règlement d'urbanisme « sur mesure » pour le projet. En conséquence, elle est traitée comme un règlement modifiant le règlement d'urbanisme, donc assujettie notamment à une consultation publique et à une approbation référendaire.

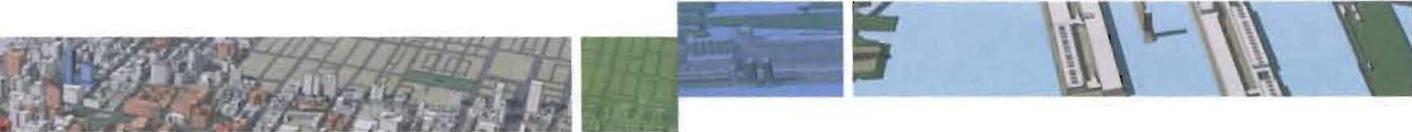
Notons qu'en plus de l'avis public requis pour une modification du règlement, le projet particulier requiert un affichage sur le site visé par la demande d'autorisation. L'affiche ou l'enseigne doit être placée le plus tôt possible après l'adoption du projet de résolution et maintenue en place jusqu'à ce que la résolution finale soit adoptée ou, le cas échéant, jusqu'à ce que le processus référendaire soit terminé.

spécifique. Il est néanmoins fondé sur des généralités qui visent un idéal du développement urbain. Une orientation comme l'encadrement continu et cohérent du domaine public se traduit par des normes en matière d'alignement, de hauteur, de densité, etc. Pourtant, dans un cas sur deux, des dérogations seront nécessaires, ne serait-ce que pour mieux respecter l'esprit du règlement ou pour assurer une meilleure intégration urbaine et architecturale.

En plus d'offrir une plus grande flexibilité, la réglementation discrétionnaire permet une meilleure conciliation entre les intérêts du marché immobilier et les objectifs qualitatifs d'intégration architecturale et urbaine. Ce souci de qualité et d'intégration est un trait distinctif de l'approche montréalaise de zonage discrétionnaire. Dans beaucoup d'autres centres-villes nord-américains, l'octroi de dérogations majeures au cas par cas se fonde plutôt sur le troc de dispositions de zonage contre la fourniture d'espaces publics ou de logements sociaux; c'est l'approche des bonus de densité (voir encadré).

Par ailleurs, les orientations du plan d'urbanisme peuvent s'avérer contradictoires entre elles ou mal adaptées au potentiel ou à





la réalité d'un emplacement donné. La prospective ayant ses limites, les perspectives d'avenir sur lesquelles s'appuient les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme s'avèrent souvent erronées, d'où la nécessité de révisions fréquentes. De leur côté, les normes d'aménagement s'appuient sur des généralités qui, par définition, s'adaptent mal aux cas particuliers. Au cours de la dernière décennie, la grande majorité des modifications ponctuelles apportées au plan d'urbanisme au centre-ville visaient à mieux respecter certains objectifs fondamentaux ou à assurer une plus grande cohérence quant à l'application de ses orientations.

Le bon usage

Le but du zonage discrétionnaire est d'obtenir une meilleure application des principes et des objectifs d'aménagement en amont des dispositions normatives. C'est pourquoi il doit s'appuyer sur une très bonne compréhension de ces principes et objectifs, ainsi que sur une lecture attentive des caractéristiques du milieu. Par exemple, dans certains secteurs, l'ajout d'un seul étage au-delà du plafond établi peut être contraire à plusieurs objectifs, alors qu'ailleurs l'alignement sur rue sera plus déterminant que le nombre d'étages.

La principale réserve invoquée face aux approches de « programmes de développement » ou de « projets particuliers » concerne le risque que cela ouvre la porte à un certain arbitraire ou à certaines iniquités. On peut craindre que cette possibilité de

déroger plus librement aux règles soit utilisée pour favoriser un citoyen au détriment des autres, ce qui soulève l'enjeu de la protection du public. Mais d'un autre côté, le zonage discrétionnaire permet d'éviter que certaines difficultés propres aux quartiers anciens ne soient aplanies par de simples changements de zonage ou par la pratique du zonage ponctuel (*spot zoning*).

Le zonage discrétionnaire permet d'autoriser des projets dérogatoires selon le mérite, dans le respect des orientations d'urbanisme et sans qu'il soit nécessaire d'amender les dispositions générales du zonage, qui



Le zonage ponctuel

Avant l'établissement du zonage discrétionnaire, les villes centres recouraient au zonage ponctuel, aussi appelé zonage parcellaire, qui consiste à découper le zonage au gré des besoins et des propriétés. Cette pratique n'offrait pas de garantie contre l'arbitraire et présentait l'inconvénient d'introduire des précédents qui minaient la cohérence de la réglementation d'urbanisme. Elle n'offrait en contrepartie aucun moyen d'assurer l'encadrement ou le suivi des projets ainsi autorisés.

demeurent pertinentes pour le milieu environnant. En pratique, obtenir une dérogation en vertu du mécanisme de projet particulier n'est pas plus facile qu'obtenir un changement de zonage. En fait, ce serait même le contraire, car le processus implique un plus grand nombre d'étapes, comme l'obligation de consulter le comité consultatif d'urbanisme. En outre, le mécanisme de projet particulier permet au conseil municipal d'établir un encadrement très précis des dérogations et d'assortir l'autorisation d'une batterie de conditions et d'obligations spécifiques, qui peuvent même surpasser les exigences usuelles du zonage. Ces conditions permettent d'assurer le respect des objectifs du plan d'urbanisme tout en améliorant la qualité des projets.

Grâce aux engagements qu'elle permet de négocier, cette approche s'est avérée très précieuse pour revivifier les friches urbaines et consolider des quartiers anciens de Montréal. Dans bien des cas, elle s'est révélée indispensable au développement d'emplacements problématiques, en offrant la souplesse nécessaire pour concilier au mieux le respect des objectifs du plan d'urbanisme, les intérêts des développeurs et les besoins propres à des environnements aux caractéristiques très spécifiques. ■

Bruno Collin, urbaniste, est conseiller en aménagement – chef d'équipe à la Division de l'urbanisme de l'arrondissement de Ville-Marie



L'urbaniste à votre service

9 fiches explicatives sur la profession et ses champs d'activités

Une réalisation du comité Urbanisme et emploi de l'OUQ
 Mme France Levert, présidente – Mme Huguette Bêland – M. Robert Chicoine
 M. Sylvain Ducas – M. Dominic Duford – M. Pierre Rochon – M. Yvan Rompré
 Mme Marie-Odile Trépanier – M. Claude Beaulac

Disponible sur le site
www.ouq.qc.ca

