

REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME

Vol. 37 - N° 2 - Mai 2017



Association
québécoise
d'urbanisme

LES DÉFIS DE L'AVENIR POUR LES CCU



Mot du président



Pierre Dauphinais
Président

En route vers la prochaine formation à Sutton. À ce sujet, je vous incite vivement à vous joindre à nous et à vous inscrire le plus tôt possible pour ce prochain rendez-vous. L'Association est un organisme de plus de 800 membres et celle-ci, au cours de son existence, est devenue une référence en matière de formation pour les comités consultatifs d'urbanisme. Vous trouverez dans ce numéro plus amples informations sur ce rendez-vous printanier. Alors, permettez-moi une invitation personnelle à venir nous rencontrer pour cette journée ayant pour thème « Les défis de la protection du paysage pour les CCU ». Les participants auront l'occasion d'approfondir leurs connaissances et d'entendre des conférenciers chevronnés nous entretenir d'une thématique qui s'inscrit très bien dans notre milieu d'accueil. Nous souhaitons donc vous recevoir en grand nombre pour ce premier rassemblement de l'année dans cette belle ville située en plein coeur du massif des monts Sutton. Inscrivez-vous rapidement pour garantir votre participation à cette journée de formation exceptionnelle.

Former pour mieux performer et répondre toujours mieux aux besoins en matière de formation, voilà ce que vous offre l'Association via la formation sur mesure. Pour plus de renseignements sur les diverses modalités, je vous invite à joindre le secrétariat de l'Association au 514 277-0228. Faites comme plusieurs dizaines de municipalités au Québec et profitez de notre expertise développée au fil des

années pour obtenir cette formation qui, comme son nom l'indique, est conçue pour vos besoins particuliers.

Périodiquement nous réitérons notre demande afin que vous assistiez en grand nombre à l'assemblée générale annuelle pour nous soutenir dans la poursuite de la voie tracée par plusieurs bénévoles au courant des années pour assurer une relève au sein de l'Association québécoise d'urbanisme. Quatre postes sont à pourvoir au conseil d'administration lors de ladite assemblée du 27 mai prochain à Sutton. Votre implication permet de garder une association forte et toujours active. Par votre présence, vous démontrez que vous voulez prendre part à l'action en vous exprimant sur les orientations de l'Association. Prenez quelques instants pour y participer et courez la chance de gagner un iPad mini.

L'équipe de rédaction vous propose, dans cette édition, un numéro dédié au comité consultatif d'urbanisme en jetant un regard des plus intéressants sur ce comité que le législateur a donné aux municipalités pour lui permettre d'accroître la participation des citoyens non élus sur des décisions pouvant avoir un effet sur leur milieu de vie et sur la qualité de celui-ci. Je vous souhaite une bonne lecture et je vous invite à faire circuler cet exemplaire.

Renouvellement 2017 : pour les quelques retardataires, n'oubliez pas que le renouvellement de votre adhésion est le signe de votre soutien. Au plaisir de vous compter comme membre de l'Association et de vous voir à Sutton.

Le président
PIERRE DAUPHINAIS

Sommaire

04 UN CCU ÇA SERT À QUOI ?
Me Isabelle Landry, avocate chez BCF Avocats d'affaires

07 LES COMITÉS CONSULTATIFS D'URBANISME AU DÉFI DE LA QUALITÉ ACCRUE DU MILIEU
Marie Lessard, urbaniste émérite et professeure retraitée de l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal

10 35 D'EXPÉRIENCE : LES DÉFIS D'AVENIR POUR LES CCU
Jean-Marc Bernard, président CCU Mont-Saint-Hilaire

13 DES ÉGLISES DE PLUS EN PLUS MUNICIPALES 2^e PARTIE : PLAN D'ACTION
Luc Noppen, professeur titulaire à l'UQAM et directeur des partenariats à la CRC en patrimoine urbain
Lyne Bernier, stagiaire postdoctorale à la CRC en patrimoine urbain

16 LE RÔLE ÉVOLUTIF DES CCU FACE AUX NOUVELLES PRATIQUES EN URBANISME
Louis-Michel Fournier, urbaniste et Joëlle Ouellette, finissante du baccalauréat en urbanisme et technologie en architecture

19 CCU : ENJEUX ET PERSPECTIVES
Michaël Tremblay, urbaniste et chef de la division de l'urbanisme, du patrimoine et des services aux entreprises, arrondissement du Plateau-Mont-Royal

22 JURISPRUDENCE



Association
québécoise
d'urbanisme

Suite à la réorganisation de Postes Canada, la nouvelle adresse de l'association est :
344, route 321 Sud, Saint-André-Avellin (Québec) J0V 1W0
Téléphone : 514 277-0228 • Télécopieur : 514 277-0093
info@aqu.qc.ca • www.aqu.qc.ca

La **REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME** est publiée périodiquement par l'Association québécoise d'urbanisme à l'intention de ses membres, des municipalités, des professionnels, des étudiants et de tout citoyen intéressés à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire.

Les auteurs des articles conservent l'entière responsabilité des opinions qu'ils émettent. Il en va de même pour les commanditaires quant au contenu de leur publicité. Toute reproduction, traduction ou adaptation, en tout ou en partie, des textes, des tableaux ou des illustrations publiés dans la **REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME** requiert la permission préalable de l'Association québécoise d'urbanisme.

Président
Pierre Dauphinais, urbaniste et directeur du Service de la planification et du développement urbain, Ville de Sorel-Tracy

Vice-président
Marc-André Godin, urbaniste, coordonnateur de la gestion des programmes et projets de redéveloppement, Ville de Trois-Rivières

Trésorier
Germain Charron, membre CCU Municipalité de Saint-André-Avellin

Secrétaire
Jean-Pierre St-Amour, avocat et urbaniste Deveau, avocats

Administrateurs
Éric Salois, inspecteur régional, MRC de Drummond
Danny Gignac, technicien en aménagement, Ville de Saint-Hyacinthe
Sylvain Gagnon, directeur du Service de l'aménagement du territoire, Ville de Joliette

Valérie Beauchamp, urbaniste stagiaire, chef de division, Service de la planification et de l'aménagement du territoire, Ville de Saint-Philippe

Julien Pellerin, membre CCU, Ville de Trois-Rivières

Danièle Myre, urbaniste

Patrice Furlan, urbaniste, chef de division urbanisme Ville de Drummondville

Équipe de rédaction
Danièle Myre, Pierre Dauphinais et Patrice Furlan

Directrice exécutive et responsable du secrétariat
Chantal Bergeron

Révision, édition et impression
Cournoyer communication marketing

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Canada
Bibliothèque nationale du Québec

ISSN 0842-957X

Un CCU ça sert à quoi ?

Le comité consultatif d'urbanisme (ci-après « CCU ») est un comité municipal que vous connaissez sans doute bien si vous lisez ces lignes, faisant partie d'un CCU, vouant un intérêt particulier à l'urbanisme ou encore étant fonctionnaire municipal. Mais le connaissez-vous vraiment ? Comment a-t-il été constitué, quels sont ses pouvoirs au-delà de ceux qui sont fréquemment exercés, qui peut en être membre ? Autant de questions auxquelles cet article tentera de répondre, pour vous éclairer, vous rafraîchir la mémoire ou même pour développer de nouvelles habitudes de consultation au sein de votre municipalité.



Me Isabelle Landry

Avocate chez BCF Avocats d'affaires

CRÉATION ET CONSTITUTION

Le CCU est créé par règlement et doit être composé d'au moins un membre du conseil et du nombre de membres déterminé par règlement¹. C'est donc dire que ce nombre peut être différent d'une municipalité à une autre. Les membres du CCU doivent évidemment résider sur le territoire de la municipalité. Ce comité est donc un hybride entre un comité du conseil, constitué uniquement d'élus, et un comité de citoyens.

C'est par résolution municipale que les membres du CCU sont nommés². Le conseil municipal peut aussi adjoindre les personnes dont les services sont nécessaires au CCU pour s'acquitter de ses fonctions³ sans que ces personnes ne soient membres. Par exemple, il peut s'agir du directeur de l'urbanisme, d'un inspecteur municipal, etc.

C'est le règlement de création du CCU qui énoncera les pouvoirs d'étude et de recommandation qui lui sont attribués en matière d'urbanisme, de zonage, de lotissement et de construction⁴. Nous y reviendrons plus en détail.

Le règlement qui constitue le CCU énoncera les règles de régie interne à suivre⁵ comme le quorum, le nombre d'absences tolérées avant de perdre son



siège au CCU, etc. Finalement, la durée du mandat des membres y sera aussi spécifiée et pourra varier d'une municipalité à l'autre. Le mandat maximum autorisé par la loi est toutefois de deux ans, tout en étant renouvelable⁶.

¹ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1, art. 146 (1)

² *Ibid.*, art. 147

³ *Ibidem*.

⁴ *Supra*, note 1., art. 146 (2)

⁵ *Supra*, note 1., art. 146 (3)

⁶ *Supra*, note 1., art. 146 (4)

LES POUVOIRS DU CCU

Pouvoirs de recommandation sur les règlements discrétionnaires

Le CCU possède un pouvoir de recommandation au conseil municipal en de nombreuses matières :

- Sur les demandes de permis dont la délivrance est assujettie à une expertise pour des raisons de contraintes⁷ ;
- Sur les demandes de dérogations mineures⁸ ;
- Sur les demandes de plan d'aménagement d'ensemble (PAE)⁹ ;
- Sur les demandes de projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI)¹⁰ ;
- Sur les demandes de plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA)¹¹ ;
- Sur les demandes d'usages conditionnels¹².

Comme il s'agit d'un pouvoir de recommandation, le conseil municipal n'a pas l'obligation de rendre une décision dans la lignée de la recommandation du CCU, mais pourrait aller complètement à son encontre. C'est l'essence même d'un comité consultatif !

Notons que ce n'est pas le rôle du CCU de tenir, à la place du conseil, les séances de consultations publiques exigées par la loi. Ses avis ne remplacent pas non plus les conseils techniques et administratifs que peuvent donner les officiers municipaux au conseil municipal¹³.

RÔLE CONSULTATIF SUR LES AUTRES OUTILS URBANISTIQUES

On oublie souvent que le CCU peut aussi jouer un rôle consultatif lors des modifications ou refontes du plan d'urbanisme ou de règlements. En effet, tel que précédemment mentionné, la loi lui octroie un pouvoir d'étude et de recommandation en matière d'urbanisme, ce qui s'avère plus large que les pouvoirs

spécifiques de recommandation sur les demandes spécifiques que nous venons d'aborder.

Par exemple, lors de l'adoption, la modification ou même l'application d'un plan d'urbanisme, le CCU pourrait :

- Participer à la définition du mandat et au choix des professionnels en urbanisme qui rédigeront le plan ainsi que s'assurer de la réalisation adéquate de leur mandat ;
- Discuter du contenu du plan d'urbanisme ;
- Recueillir de l'information relative aux projets des intervenants du milieu ;
- Proposer des ajustements au plan d'urbanisme¹⁴.

Il pourrait en être de même pour les règlements de zonage, de lotissement, de construction ou de permis et certificats.

AUTRES POUVOIRS

Ne perdons pas de vue que c'est le règlement constituant le CCU qui lui attribue ses pouvoirs précis, au-delà des pouvoirs d'étude et de recommandations généraux prévus à la loi en matière d'urbanisme, de zonage, de lotissement et de construction. Ces pouvoirs pourraient donc inclure d'autres types de mandats comme :

- Recommandations sur l'implantation d'équipements et infrastructures ;
- Formulation d'avis sur un projet de schéma d'aménagement de la MRC ;
- Avis sur un projet de règlement sur la circulation, sur un projet de règlement sur les nuisances ;
- Préparation de feuillets de sensibilisation de la population en matière d'urbanisme¹⁵.

Impliquer le CCU dans de telles démarches, plus larges que les recommandations sur les divers règlements discrétionnaires, permet de lui procurer une meilleure

⁷ Supra, note 1., art. 145.42

⁸ Supra, note 1., art. 145.7

⁹ Supra, note 1., art. 145.12

¹⁰ Supra, note 1., art. 145.38

¹¹ Supra, note 1., art. 145.19

¹² Supra, note 1., art. 145.34

¹³ MAMOT, Comité consultatif d'urbanisme – Son rôle, ses tâches, http://www.mamot.gouv.qc.ca/pub/amenagement_territoire/urbanisme/comite_consultatif_no_1.pdf

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Supra, note 13



connaissance du contexte municipal et ainsi lui fournir les outils requis pour des recommandations plus exhaustives et mieux ancrées dans le contexte municipal. Pour atteindre ce niveau de compétence, il sera toujours pertinent que les membres du CCU se forment en participant à des journées d'information, des colloques¹⁶, etc.

POUVOIRS EN MATIÈRE DE CULTURE

Finalement, soulignons que le CCU agit à titre de conseil local du patrimoine pour les pouvoirs qui lui sont octroyés à la *Loi sur le patrimoine culturel*¹⁷. Sans faire une énumération exhaustive de ces pouvoirs spécifiques, mentionnons que le conseil local du patrimoine a aussi un rôle de recommandation pour diverses décisions qui doivent être prises par le ministre ou la municipalité, comme : la désignation d'un paysage culturel patrimonial¹⁸, les autorisations de destruction ou de démolition des documents, objets,

immeubles ou sites patrimoniaux¹⁹, l'acquisition, cession ou vente d'un immeuble patrimonial²⁰, l'octroi d'aide financière ou technique pour la connaissance, la protection, la transmission ou la mise en valeur d'un élément du patrimoine culturel²¹, etc.

CONCLUSION

Le CCU est assurément un outil qui apporte richesse à toute municipalité. Par la vision des citoyens et élus, leur bagage différent, leur formation et expérience et surtout leur grand intérêt pour l'urbanisme de leur municipalité, les membres du comité consultatif d'urbanisme seront de bons conseils auprès des fonctionnaires et élus municipaux. Activez votre CCU afin de dynamiser et enrichir la vision urbanistique au sein de votre municipalité.

¹⁶ MAMOT, *Comité consultatif d'urbanisme – Quelques conditions pour mettre en valeur son action*, http://www.mamot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/amenagement_territoire/urbanisme/comite_consultatif_no_3.pdf

¹⁷ L.R.Q., c. P-9.002

¹⁸ *Ibid.*, art. 18

¹⁹ *Supra*, note 17, art. 141

²⁰ *Supra*, note 17, art. 145

²¹ *Supra*, note 17, art. 151

Les comités consultatifs d'urbanisme au défi de la qualité accrue du milieu

Mon expérience de plus de trente ans comme présidente et membre de comités consultatifs, CCU ou autres, m'a amenée à réfléchir sur ces principes (Lessard 1991 et 1995 notamment). J'ai aussi récemment interviewé des membres de comités et des fonctionnaires impliqués dans la gestion des processus discrétionnaires. Voici une synthèse de mes travaux précédée d'une mise en contexte sur l'évaluation discrétionnaire.



Marie Lessard, urbaniste émérite et professeure retraitée de l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal

L'importance de la dimension qualitative dans l'évaluation des projets modifiant le milieu construit nécessite la mise en place d'un comité consultatif. Le *design review* ou l'examen des projets par un tel comité est l'un des principaux outils utilisés en Europe et en Amérique du Nord pour « améliorer la qualité des bâtiments et des lieux pour le bénéfice du public » (Design Council, 2013 : 6). Comme le démontrent les nombreuses publications sur le sujet (dont Hinshaw, 1995; Duerksen et Goebel, 1999 ; Punter, 2007 ; Shirvani, 1982), certains principes de base doivent être respectés afin que le processus conduise à l'amélioration du milieu au bénéfice de la collectivité tout en répondant à des règles d'éthique garantissant l'objectivité des évaluateurs. Cela met au défi les comités consultatifs d'urbanisme (CCU) de même que les processus dans lesquels ceux-ci jouent ce rôle.

L'ÉVALUATION DISCRÉTIONNAIRE

L'évaluation discrétionnaire d'un projet repose sur un jugement, en opposition à une approche réglementaire fondée sur une conformité à des normes. Pour comprendre les raisons d'un tel recours, il faut remonter aux origines du contrôle urbanistique (Punter, 2007). En Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord, c'est l'urbanisme réglementaire qui a traditionnellement prévalu. Cette approche se caractérise par des prescriptions claires via le plan et la réglementation d'urbanisme. Ces prescriptions créent un

haut niveau de certitude, mais ne réussissent pas à prendre véritablement en compte la qualité du design. L'approche discrétionnaire, qui origine de la Grande-Bretagne, se fonde plutôt sur la jurisprudence et ne définit donc pas d'avance les fondements de la prise de décision. Elle fait confiance aux expertises des parties prenantes et génère ainsi un niveau d'incertitude plus élevé.

Avec le temps, les deux approches ont appris l'un de l'autre. Les systèmes réglementaires ont reconnu la nécessité de recourir à un mode de contrôle plus qualitatif pour améliorer la qualité du design. Les systèmes discrétionnaires ont vu l'intérêt d'encadrer davantage les projets pour une meilleure acceptabilité de la part des collectivités réceptrices. Ainsi, partout à travers le monde occidental, on fait cohabiter des règlements normatifs et un examen discrétionnaire des projets. Discrétionnaire ne doit pas être synonyme d'arbitraire. Il est donc important que l'évaluation soit collective, d'où la présence d'un comité, et qu'elle s'inscrive dans un processus formel et transparent. ▶



Insertion en contraste avec son milieu : agrandissement contemporain à une maison du chemin Bord-du-Lac, Dorval. Architecte : Henri Cleinge

Source : <http://www.cleinge.com/>



Insertion dans un milieu hétéroclite : maison contemporaine dans le Mile-Ex, côté ruelle, Montréal. Architectes : Nature Humaine

Crédit : Marie Lessard

Au Québec, le CCU est la principale instance jouant ce rôle conseil auprès des élus municipaux (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, article 46). Il doit en effet être consulté dans le cas des projets qui dérogent à la réglementation d'urbanisme et également dans celui des projets de plein droit soumis à une évaluation discrétionnaire (notamment via les règlements sur les Plans d'implantation et d'intégration architecturale).

Qu'il s'agisse de projets dérogoires ou de plein droit, le recours à l'évaluation discrétionnaire est nécessaire lorsque le milieu existant fournit peu de références contextuelles et qu'il faut se rabattre sur des critères qualitatifs comme l'intérêt visuel. L'évaluation du projet est alors fondée sur la performance du projet et non sur les moyens pour atteindre des résultats. L'analyse repose essentiellement sur le jugement des évaluateurs qui doivent additionner des expertises dans le domaine de l'aménagement ou du design et, en particulier, en urbanisme, architecture, architecture de paysage et design urbain.



Création d'un nouveau milieu homogène : rangée de maisons, quartier Bois-Franc, arrondissement Saint-Laurent, Montréal. Crédit : Marie Lessard

La situation est différente lorsque le milieu existant présente des caractéristiques qu'on veut valoriser ou lors de la création de nouveaux milieux qu'on souhaite homogènes. On peut alors utiliser des critères d'évaluation prescriptifs, par exemple des hauteurs et matériaux identiques à ceux des bâtiments voisins. Si l'évaluation d'un projet requiert alors une expertise en design, elle repose largement sur la connaissance du milieu d'insertion. *Dans les cas simples,*



Intégration urbaine dans un milieu homogène : rangée de maisons rue Querbes, arrondissement Outremont, Montréal (projet Europa). Architectes : Boutros et Pratte. Crédit : Marie Lessard

plutôt que de convier le comité, il est souhaitable de déléguer la décision aux fonctionnaires et même d'utiliser un système de designs pré approuvés en vue d'une plus grande efficacité en termes de temps et de ressources. Par ailleurs, si le projet contraste avec son milieu, le jugement des experts est nécessaire.

QUELQUES PRINCIPES À RESPECTER

1. DES MEMBRES EXPERTS

L'évaluation discrétionnaire des projets est donc un exercice complexe. C'est pourquoi l'expertise en design (au sens large) des membres et la multidisciplinarité du comité sont nécessaires. Aux États-Unis, la crédibilité des processus de *design review* repose d'ailleurs entièrement sur l'expertise des membres.

L'acceptabilité des projets réfère non seulement à des questions de design mais aussi à des enjeux plus larges. Cela n'est pas un véritable obstacle, la pratique professionnelle des spécialistes du milieu bâti incluant aussi l'examen de l'impact social et culturel des projets. Toutefois, certains projets requièrent une réflexion plus globale sur la réglementation et le Plan d'urbanisme, à laquelle les citoyens doivent alors être conviés.

2. DES MEMBRES INDÉPENDANTS ET IMPARTIAUX

Pour assurer l'indépendance et l'impartialité dans l'évaluation des projets, les membres doivent n'avoir aucun intérêt, réel ou apparent, dans ces derniers, ni de liens avec les requérants. Ainsi, des règles de déontologie liant les membres, portant sur la gestion des conflits d'intérêt, la confidentialité et le devoir de réserve, sont indispensables. À mon avis, pour une plus grande neutralité, on aurait même avantage à récuser la présence obligatoire d'au moins un élu parmi les membres du CCU, exigée par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

L'objectivité des membres est aussi une condition nécessaire, ceux-ci devant éviter de faire prévaloir leurs préférences stylistiques personnelles.

3. UN TEMPS OPPORTUN, DES RÈGLES CLAIRES ET UN DOSSIER COMPLET

Les projets sont souvent présentés aux comités en fin de parcours. Pourtant, en particulier lorsque le projet déroge aux règlements en place, des rencontres en phase préliminaire permettent aux requérants et au comité de s'entendre sur les principes de base, épargnant ainsi du temps et réduisant les coûts.

La crédibilité du processus et la qualité de l'analyse du comité reposent en grande partie sur la transparence des procédures et la qualité de l'information fournie. Des règles

claires sur les éléments à inclure dans la présentation du projet doivent être établies et les critères d'évaluation des projets doivent être rendus publics. L'information nécessaire inclut aussi les caractéristiques du milieu d'insertion ; à cet effet, on reconnaît de plus en plus l'intérêt des analyses typo morphologiques et des études patrimoniales. Enfin, les informations sur le projet et les dérogations doivent être communiquées d'avance au comité, permettant aux membres d'arriver bien préparés aux réunions.

DES RÉUNIONS EFFICACES ET OUVERTES

Dans le cas des projets de plein droit, l'évaluation discrétionnaire est une exigence supplémentaire aux règlements normatifs. Si elle a pour but d'améliorer la qualité des projets, elle doit le faire dans le contexte de la réglementation existante. Par ailleurs, lorsque les projets dérogent à la réglementation ou même au plan d'urbanisme, il faut établir de nouvelles règles. Ainsi, au-delà de l'évaluation des qualités intrinsèques du projet, les recommandations doivent prendre en compte les coûts et bénéfices collectifs du projet, dont les investissements publics nécessaires et les impacts sur le voisinage.

À l'exception des petits projets non dérogoires qui présentent peu d'enjeux, la participation des requérants et de leurs professionnels aux réunions du comité est d'une grande utilité. En effet, ceux-ci peuvent mieux que quiconque expliquer leur projet ; de plus, le dialogue entre les deux parties permet une meilleure compréhension des divers points de vue.

Les réunions publiques des comités ont l'avantage d'assurer des débats transparents et jouent un rôle pédagogique. Par ailleurs, siéger en public requiert davantage de ressources, notamment pour préparer le comité. De plus, c'est une contrainte majeure pour une conversation ouverte entre les requérants et le comité, d'autant plus que le projet est souvent encore confidentiel. À mon avis, il est plus opportun de profiter des réunions du conseil municipal pour informer le public du suivi des projets. Quoi qu'il en soit, les avis des CCU doivent être publiés sitôt que la confidentialité n'est plus requise.

DES AVIS EXPLICITES ET UN SUIVI RÉGULIER

Les avis sont à la fois la partie publique et les résultats concrets du processus. Les recommandations doivent être claires, en particulier lorsque l'avis est négatif ou qu'il implique des changements importants. Ainsi, il faut à tout prix éviter les termes vagues ou les recommandations qui peuvent paraître arbitraires. Mon expérience me démontre aussi qu'il faut faire preuve d'un certain pragmatisme et se concentrer sur les améliorations réalisables.

L'avis offre l'occasion de faire des recommandations plus larges qui faciliteront l'intégration du projet dans son contexte, comme la gestion des impacts hors site et la prise en compte des effets d'entraînement.

Chaque projet s'inscrivant dans un contexte plus global, le cumul de projets a un impact sur le milieu d'insertion, impact qu'il faut documenter. L'évaluation *in situ* des résultats des recommandations du comité et la réalisation de bilans annuels permettent d'adapter les règlements et procédures aux réalités du terrain, de mieux comprendre les effets cumulatifs des dérogations ponctuelles et d'assurer l'équité et la cohérence dans le traitement des dossiers. Enfin, les citoyens et promoteurs doivent tirer une fierté de leurs interventions. Ainsi, les municipalités peuvent profiter de l'expertise de leur CCU pour souligner les bons coups par une publication ou un événement annuel.

POUR CONCLURE...

La présence d'experts au sein des CCU, des règles d'éthique strictes et un processus clair et cohérent d'examen et de suivi des projets sont des conditions nécessaires à une contribution significative de ces comités à l'amélioration de la qualité du milieu construit. Cela exige à la fois une évaluation formelle des processus existants et une obligation de formation des CCU, que les instances publiques nationales et locales responsables de l'encadrement des interventions sur le milieu construit doivent à tout prix assumer. Les ordres et associations des professionnels devraient aussi être mis à contribution. La qualité de leur participation aux grands exercices publics sur la gouvernance des milieux locaux et le projet de politique de l'architecture de l'Ordre des architectes du Québec sont des indices révélateurs de leur intérêt à jouer un rôle plus structurant.

RÉFÉRENCES

Design Council et coll. (2013). *Design Review – Principles and Practices*. Disponible sur le site <http://www.designcouncil.org.uk/>

Duerksen, C. J. et R. M. Goebel (1999). *Aesthetics, Community, Character, and the Law*, American Planning Association, Planning Advisory Service : 489/490.

Hinshaw, M. L. (1995). *Design Review*, American Planning Association, Planning Advisory Service : 454.

Lessard, M. (1995). « Le comité consultatif d'urbanisme, une ressource active dans l'aménagement des paysages québécois », *Municipalité*, octobre-novembre : 19-21.

Lessard, M. (1991). « Intégration du patrimoine urbain dans les stratégies d'urbanisme : perspectives québécoises en matière de contrôle de l'aménagement et de l'architecture ». *Plan Canada*, 3 : 6, novembre : 23-30.

Punter, J. V. (2007). « Developing Urban Design as Public Policy : Best Practice Principles for Design Review and Development Management ». *Journal of Urban Design* 12(2) :167-202.

Shirvani, H. (1982). *Urban Design Review : a guide for planners*, Washington : Planners Press, American Planning Association.

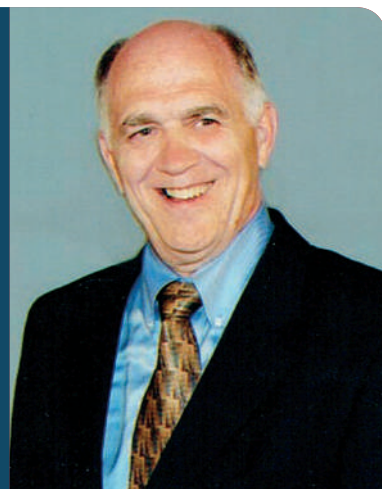
35 ans d'expérience : les défis d'avenir pour les CCU

À la fin des années 60, après des études classiques et une formation en administration-finance, aux HEC, je me suis joint à l'entreprise familiale Les Pneus Bernard Itée pour en prendre la direction plus tard et m'en départir en 2004.

Vers la fin des années 70, la Ville de Mont-Saint-Hilaire, afin de se conformer à la LAU, se dota d'un CCU pour mettre en application ses divers règlements touchant l'ensemble des champs d'activité de la municipalité en matière d'urbanisme.

Parmi les nouveaux règlements édictés par la Ville, celui de l'affichage en particulier était contesté par plusieurs marchands qui s'inquiétaient du respect de leurs droits acquis en matière d'enseignes.

C'est alors qu'en février 1982, M. Honorius Charbonneau, maire de Mont-Saint-Hilaire et préfet de la MRC de la Vallée du Richelieu, m'invita à rejoindre les rangs du CCU de Mont-Saint-Hilaire.



Jean-Marc Bernard

Président CCU Mont-Saint-Hilaire

Entrevue avec Jean-Marc Bernard par Danièle Myre,
administratrice pour l'AQU

AQU : POUR QUELLES RAISONS AVEZ-VOUS DÉCIDÉ DE VOUS IMPLIQUER AU SEIN DU CCU DE SAINT-HILAIRE ?

La structure organisationnelle de mon entreprise me le permettant, j'ai accepté son invitation avec une certaine appréhension, car j'ignorais tout de l'urbanisme bien que j'y avais été sensibilisé par un beau-frère urbaniste à l'époque. Depuis ce temps, ma disponibilité et ma contribution furent retenues par les élus successifs qui m'invitèrent sur d'autres comités de la Ville dont ceux de la Protection du pourtour de la montagne, de l'environnement, des finances et du CC-PMAD.

À mon avis, l'action citoyenne est compatible avec la réalisation d'une carrière quelle qu'elle soit. C'est pourquoi j'ai saisi l'occasion de faire cet amalgame autrement que par la voie politique pour laquelle je n'avais ni les aptitudes ni le temps disponible, mais qui est empruntée par ceux et celles qui méritent mon respect et mon admiration pour leur engagement civique.

AQU : EST-CE QUE LA CONSTITUTION DU CCU ÉTAIT LA MÊME À L'ÉPOQUE ?

Le CCU de cette époque était composé de six participants masculins dont un membre du conseil. L'inspecteur municipal et son adjointe-secrétaire fournissaient le support logistique. Plus tard lors de la fusion du CCU et du comité de l'agriculture deux membres de ce comité se sont joints à ceux du CCU. Actuellement, le CCU est composé de 8 membres : 2 conseillers masculins et 6 citoyens dont 3 femmes. Nous sommes guidés par

deux personnes chevronnées, l'urbaniste et son adjointe secondés par une excellente équipe multidisciplinaire. L'objectif de la parité des genres auquel je tiens est presque réalisé. Pour y arriver, il n'en tient qu'au conseil de nous déléguer un membre féminin sur ses deux représentants.

AQU : SELON VOUS, QUELLES SONT LES MODIFICATIONS OU LES SUGGESTIONS OU VOTRE APPRÉCIATION DES CCU AU QUÉBEC POUR UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DE CE COMITÉ ?

Lorsqu'on me confia la tâche de présider le CCU, les outils réglementaires dont nous disposions étaient loin d'être aussi variés que ceux d'aujourd'hui. Nous n'avions pas encore un règlement sur les dérogations mineures. Ceci rendait la tâche très délicate dans l'élaboration de nos recommandations qui n'étaient encadrées que par des règlements très normatifs peu flexibles. Les nouveaux outils, DÉROGATIONS MINEURES, PIIA, PAE, PPU, et PPCMOI facilitent énormément la tâche des membres des CCU.

Avec le recul du temps, je crois que les municipalités devraient exiger de leurs élus(es) et des membres de leur CCU de suivre obligatoirement la formation dispensée soit périodiquement ou sur demande par

l'AQU, quitte à rembourser les frais pour ce faire. La formation est le nerf de la validité d'avis judicieux.

De plus, je crois qu'une certaine transparence démocratique serait plus palpable si la promulgation obligatoire des demandes de dérogations mineures et de modifications d'usages ou de zonage étaient communiquées directement, dans un langage moins obtus, aux riverains et non seulement diffusées *at large* par parutions d'avis publics dans les journaux écrits.

Je suis aussi d'avis que les officiers du CCU, président et vice-président, devraient être élus au suffrage des membres constituant le CCU pour favoriser une plus grande neutralité vis-à-vis l'autorité politique.

AQU : SELON VOUS, POURQUOI LE CONSEIL MUNICIPAL DOIT RECEVOIR L'AVIS DU CCU AVANT DE PRENDRE CERTAINES DÉCISIONS EN LIEN AVEC L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

Non seulement le législateur l'exige, mais les avis du CCU se justifient aussi en ce qu'ils sont complémentaires aux conseils techniques et administratifs des divers intervenants en matière d'urbanisme. Ils sont l'antidote préventif contre un arbitraire de courte vue en regard d'une vision globale. La cohérence et l'impartialité de décisions difficiles à prendre y gagnent face à des pressions politiques éventuelles de la part soit d'individus ou de groupes d'intérêt.

AQU : PENSEZ-VOUS QUE LES AVIS DU CCU DÉFENDENT BIEN LES ASPIRATIONS DE LA POPULATION EN TERMES DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE ?

Tout est perfectible. Selon moi, les avis du CCU reflètent assez bien les aspirations de leur milieu en matière de développement et d'encadrement, à condition qu'ils émergent d'une écoute systématique des citoyens et qu'ils soient imprégnés d'une grande ouverture d'esprit axée sur une vision avalisée par ces derniers.

Le dialogue et la consultation de la population, soit de façon sectorielle ou élargie, de concert avec le Conseil sont les outils par excellence pour détecter les besoins et les aspirations légitimes des citoyens, afin d'éviter des écueils subjectifs lorsqu'il s'agit de planifier le développement de leur territoire dans l'optique des diverses affectations résidentielles, commerciales, patrimoniales et autres. Les conseils de l'équipe du

Service d'urbanisme sont aussi cruciaux pour avoir une vision globale et cohérente du développement.

AQU : PENSEZ-VOUS QUE LES RÉUNIONS DU CCU DEVRAIENT ÊTRE PUBLIQUES PLUTÔT QUE D'ÊTRE TENUES À HUIS CLOS ?

Voilà un beau sujet de débat. Est-ce que l'objectivité et l'efficacité des discussions y gagneraient ? L'espace qui m'est alloué ici est insuffisant pour vider la question. Je suis ouvert à discuter des avantages et des désavantages avec les tenants des deux positions.

Ce qui semble prévaloir dans l'esprit du législateur, c'est que le CCU est d'abord redevable envers le Conseil et non pas envers le public. Les recommandations du CCU doivent d'abord être adressées au Conseil qui, à sa discrétion, les entérine ou non selon des éléments d'analyse qui lui sont propres avant de les rendre publiques suivant des séances de consultation s'il les juge nécessaires. Depuis le début de mon implication, les réunions se sont tenues à huis clos tel qu'il est recommandé dans les publications gouvernementales. Sans le huis clos, il est permis de douter du bien-être des membres du CCU lors de leurs échanges et lors de l'expression de leurs opinions. La présence du public pourrait-elle avoir des effets inhibiteurs sur certains membres ? Le but du législateur est peut-être de ne pas placer non plus le Conseil en porte-à-faux public avec le CCU. Le débat est lancé.

AQU : ÊTES-VOUS D'AVIS QUE LE CCU DOIT RESTER UN COMITÉ AYANT UN RÔLE STRICTEMENT CONSULTATIF ? POURQUOI ?

Présentement, je soutiens que le rôle du CCU devrait demeurer strictement consultatif. La décision finale en toute démocratie devrait être l'apanage des instances élues qui sont redevables envers les citoyens. Les membres non élus, si éclairés soient-ils, d'un CCU ont la mission de « recommander » et non pas de « statuer ni décider péremptoirement » sur des requêtes. Je ne nie pas les désavantages « opérationnels » du caractère strictement consultatif. Je reste cependant ouvert à ce qu'on me démontre les avantages comparatifs d'une autre approche. Je me rallierai à la décision du législateur si, dans sa sagesse, il en venait à modifier le rôle actuel du CCU. En matière d'imputabilité, j'appréhende les structures bicéphales dans toute administration. ▶

AQU : ÉTANT MEMBRE DU CCU DEPUIS PLUS DE TRENTE-CINQ ANS MAINTENANT, ÊTES-VOUS TOUJOURS IMPLIQUÉ POUR LES MÊMES RAISONS QU'AU DÉBUT DE VOTRE MANDAT ?

Trente-cinq ans plus tard, sans aucune teinte politique et en toute humilité, j'offre encore ma disponibilité aux responsables municipaux dans le même esprit de collaboration qui m'animait en 1982. Au fil des ans, une centaine d'élus(es) et non élus(es) en plus de nombreux responsables du Service d'urbanisme m'ont fourni l'opportunité et le privilège de partager, d'apprendre et de m'ouvrir à de nouveaux concepts de développement durable et d'en mettre les outils au service des citoyens de ma communauté. Je m'en remets aux élus(es), aux membres du CCU et mes concitoyens pour évaluer la validité de ma contribution.

AQU : QUELLES SONT LES FORCES DU MODÈLE DES CCU AU QUÉBEC ET LEURS FAIBLESSES ?

En toute honnêteté, je crois qu'une réponse adéquate et exhaustive à cette question dépasse de loin mes compétences limitées en la matière. Je laisse à d'autres plus qualifiés que moi le soin de passer un jugement de valeur comparative avec d'autres instruments pouvant exister sous d'autres juridictions.

J'ose croire que les CCU ont été et sont encore un outil, sans doute perfectible, de gestion participative et de développement harmonieux de nos communautés locales.

Je souhaite que le gouvernement fasse preuve d'une certaine retenue dans sa volonté de vouloir centraliser le développement urbain de manière à éviter une certaine sclérose décisionnelle due à l'étagement des pouvoirs décisionnels... Ex. : MAMOT, CPTAQ, CMM, PMAD, MRC, Ville et CCU. Je crains que sur l'autel des grandes politiques provinciales et des lignes réductrices globales, les particularités identitaires locales propres à chaque milieu soient sacrifiées. L'uniformisation a parfois des effets déplorables sur une diversité enrichissante.

Au niveau de la Ville, je verrais la mise sur pied d'une concertation régulière de la part des différents intervenants des divers comités entre eux et les membres du conseil, exemple : journées d'étude et de réflexion pour la mise en œuvre de politiques à long terme... genre lac-à-l'épaule tant municipal que régional.

AQU : EN TANT QUE RÉSIDANT DE MONT-SAINT-HILAIRE, EST-CE QUE VOUS RETIREZ QUELQUE CHOSE DE VOTRE EXPÉRIENCE AU SEIN DU CCU DE VOTRE LIEU DE VIE ?

Tout d'abord je retiens qu'il me reste encore beaucoup de choses à apprendre dans cette discipline en constante évolution qu'est l'urbanisme, dont l'action planificatrice prend de plus en plus d'importance dans nos milieux de vie pour pallier les effets pervers d'une certaine anarchie du développement dans le passé.

Ce que je retire personnellement de mon expérience au timon du CCU de Mont-Saint-Hilaire est moins important que ce que j'espère que mes concitoyens auront retiré comme bénéfiques et avantages de ma contribution au point de vue de leur qualité de vie.

C'est dans un esprit d'équipe que je suis reconnaissant d'avoir contribué au fil des ans au virage écologique que la population de notre belle ville a réalisé dans le sillage des responsables de la première réserve canadienne de l'UNESCO habitat du centre de Recherche McGill et de son Centre de la Nature.

De petit village gaulois que nous étions dans les années 50, en passant par le statut de ville dortoir, nous sommes en train par le train de banlieue (sans jeu de mot) de parvenir à un statut de milieu de vie durable doté d'une signature distinctive grâce à une population qui s'implique et qui priorise la mise en valeur de la rivière Richelieu et du mont Saint-Hilaire et de son patrimoine historique, muséal, culturel, éducationnel et architectural.

Les vestiges d'une urbanisation déficiente de notre principale artère commerciale (boul. Laurier) sont en voie de disparaître. Elle acquiert graduellement une belle personnalité architecturale distinctive et homogène grâce à des efforts persévérants de tous les intervenants tant municipaux que sociaux économiques.

Je suis reconnaissant d'avoir contribué à transmettre à nos enfants et nos descendants un héritage urbain évolutif dont nous serons fiers et dans lequel ils seront heureux de vivre.

Des églises de plus en plus municipales

2^e partie : plan d'action

En cette période de baisse de fréquentation religieuse, l'avenir des églises au Québec en préoccupe plus d'un. Les exemples de requalification ont la particularité d'avoir été menés au cas par cas, car il n'existe pas vraiment de normes claires, de balises ou de protocoles visant à encadrer ou à faciliter la reconversion des églises québécoises désacralisées. Dans ce second article d'une série de deux, Luc Noppen et Lyne Bernier font cette fois-ci le point sur les défis qu'ont à relever les comités consultatifs d'urbanisme dans le contexte de la requalification des églises au Québec et sur les enjeux en lien avec le maintien de ces bâtiments symboliques au cœur de nos municipalités.



Pour qu'une municipalité puisse justifier l'acquisition d'une église et l'intérêt de la conserver pour y loger un nouvel usage, il faut d'abord bien ancrer l'importance et la notoriété du monument dans la communauté. Nonobstant les cotes désobligeantes (méprisantes ?) du Conseil du patrimoine religieux du Québec (CPRQ) ou des évaluations patrimoniales externes, on doit prendre le pouls de la population quant à l'appréciation qui existe localement pour cet immeuble. Si l'opinion publique n'est pas majoritairement sensible aux qualités (mémoire, valeur sociale et communautaire, place dans l'urbain), un effort de communication s'impose (brochure, activités dans l'église, présence sur le site de la municipalité, etc.). Une relecture des archives, la mise à jour de photographies, la présentation d'une exposition dans l'église sont des activités qui ont souvent eu un impact positif au niveau de la sensibilisation et de l'établissement d'une notoriété patrimoniale dans l'imaginaire collectif.

La reconnaissance de l'intérêt patrimonial de l'église paroissiale doit ensuite être établie par l'inscription du monument (et du presbytère), ou du noyau institutionnel, ou du noyau villageois dans le plan d'urbanisme. Cette étape protège désormais l'église d'une « marchandisation », puisqu'elle peut être bien identifiée comme ayant un intérêt patrimonial et un rôle (zonage) institutionnel. La municipalité est de ce fait le « chien de garde » de son patrimoine. Dans le cadre d'une mise à jour du plan d'urbanisme, l'église et son environnement peuvent aussi être protégés par un règlement sur les Plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA).

Luc Noppen est professeur titulaire à l'UQAM et directeur des partenariats à la CRC en patrimoine urbain de cette même université.

Lyne Bernier est stagiaire postdoctorale à la CRC en patrimoine urbain ; elle a complété une thèse de doctorat sur les églises de Montréal, à l'Université de Bretagne Occidentale à Brest, en 2015.

Ces deux actions sont encadrées par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). Une troisième consiste à utiliser la *Loi sur le patrimoine culturel* ; une municipalité peut en effet adopter un règlement de citation qui permet d'énoncer de façon très précise les composantes patrimoniales du monument et de son site qui ne pourront être altérées advenant un changement d'usage. Ces procédures, qui mobilisent les élus et leurs commettants (dont bien sûr les paroissiens qui sont les premiers à vouloir que l'église survive dans son milieu), contribuent à ancrer dans l'imaginaire municipal le statut patrimonial de l'église et éloignent les vautours qui voudraient mettre la main sur un bien qui a toujours été de propriété collective. Ces procédures permettent aussi au conseil municipal d'envoyer à la fabrique de paroisse une manifestation d'intérêt quant à l'avenir de l'église.

L'étape cruciale dans la reprise de l'église par la municipalité est la détermination d'une vision. L'administration ne peut acquiescer à un bâtiment sans savoir ce qu'elle en fera et surtout sans savoir ▶

ce qu'il en coûtera aux contribuables. Dans les projets auxquels l'équipe de la Chaire a été associée, nous avons largement consulté les élus, les groupes citoyens, les porte-paroles des associations, etc., pour évaluer leurs attentes, entendre leurs objections, mais surtout jauger quels seraient à moyen et à long termes les besoins de la municipalité et de ses citoyens. Comme il y a un manque sévère d'installations et d'équipements notre équipe arrive assez rapidement à identifier des besoins, sur un plan local ou régional. Souvent on peut aussi prévoir l'avenir en simulant une réingénierie des usages : l'hôtel de ville est à l'étroit dans un édifice des travaux publics, la bibliothèque est mal logée dans un sous-sol ; ou encore l'ancienne école qui est occupée par l'hôtel de ville pourrait accueillir aisément des logements pour les aînés, ce qui permettrait de reloger l'hôtel de ville dans l'église. Les pistes de solution sont nombreuses, dès lors que l'on se projette en avant dans le temps. La question de l'avenir de l'église peut être l'occasion pour la municipalité de dresser un état des lieux et d'établir un plan de développement immobilier sur dix ou vingt ans. Notre expérience a montré qu'il est cependant important de ne pas faire une consultation publique formelle sur la question de l'avenir de l'église dès le début de la réflexion. On y verrait apparaître les premières oppositions mais aussi une vingtaine de « bonnes idées » souvent ancrées dans la pensée magique. Tout cela fédère, avant l'heure, une opposition sérieuse à tout projet qui serait issu d'une vision fondée sur une réflexion réaliste parce que confrontée aux réalités, surtout économiques. Nous conseillons toujours aux élus de faire une tournée de quelques bons exemples de conversions d'églises et des rencontres avec les acteurs qui les ont pilotées.

La vision doit être établie par des élus et leurs représentants qui siègent au comité formé pour œuvrer au dossier de l'église. Notre équipe appuie ces travaux par de nombreuses consultations « informelles » pour saisir le pouls de l'opinion publique et en référant aux dizaines de cas pertinents déjà réalisés. Une vision permet de créer une image consensuelle de projet : une image 3D qui présente l'église comme un nouvel espace. Il faut à tout prix sortir de la dynamique ancienne : l'église qui requiert des travaux, qui n'est guère utilisée, qui ne fait pas ses frais... L'église doit être présentée comme un objet renouvelé avec lequel la collectivité veut se projeter dans l'avenir, en se positionnant comme une

municipalité progressiste¹.

C'est cette vision qui doit être présentée à une assemblée citoyenne. Elle doit être accompagnée d'esquisses budgétaires et des premiers éléments d'un plan d'affaires. L'adoption de la vision nécessite toujours quelques aménagements : pourquoi ne pas prévoir un espace pour le bureau de poste, pour la caisse populaire ; la bibliothèque pourrait-elle aussi être un petit café, etc. ? Il n'est pas trop difficile de rallier une assemblée autour d'un projet, à condition que celui-ci demeure polyvalent et adaptable dans le temps : tous veulent y trouver leur compte.

Une fois la vision acceptée par les citoyens, le conseil se sentira autorisé à entreprendre des négociations avec la fabrique. La première question qui se posera alors est celle du prix. À ce sujet il faut savoir que la valeur marchande d'une église est celle de son terrain, diminuée du coût de sa démolition. Dans la plupart des cas, une église a donc une valeur négative ; c'est une charge qui ne peut être acceptée qu'au nom de l'intérêt collectif et des valeurs patrimoniales en cause. C'est pourquoi l'immense majorité de transferts d'églises à des municipalités se font pour un dollar symbolique². Les fabriques et les diocèses acceptent cette situation mais tentent d'inclure dans le contrat « d'autres considérations ». C'est sur ce point que les municipalités doivent se montrer prudentes. Un bail peut être consenti à la fabrique, à titre gracieux, pour le maintien d'une chapelle ou petit lieu de culte dans l'église. Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) spécifie cependant que ce bail ne peut dépasser dix ans, même s'il peut être renégocié ou renouvelé³. La municipalité peut accorder cet avantage à la fabrique en contrepartie du prix avantageux ; elle ne peut cependant subventionner le culte et doit garantir que tous les citoyens aient un accès égal à l'église municipalisée. Ainsi, si l'église accueille des mariages ou des funérailles catholiques, elle devra aussi accueillir des mariages gais et des funérailles laïques.

Il faut donc veiller à une stricte application du principe de séparation de l'Église et de l'État, avec un bémol : les catholiques messalisants⁴ sont aussi des citoyens municipaux qui ont des droits. Il faut donc prêter une attention particulière à ces « autres considérations ». Un contrat de vente mal libellé ou un bail aux

¹ Pour présenter une vision il faut impérativement avoir en main des relevés actualisés de l'église, dessins qui permettent d'établir une image 3D montrant les nouveaux usages implantés dans les lieux. ² 75 des 143 églises vendues à des municipalités l'ont été pour la somme de un dollar. Avant 2005, les prix obtenus étaient plus élevés, notamment en milieu urbain dense ; les prix peuvent être plus élevés, surtout si l'église comprend un grand terrain. Les églises construites après 1945, conformes aux normes actuelles du Code du bâtiment et construites à l'épreuve du feu, semblent commander une valeur marchande plus élevée que les églises historiques. ³ Muni-Express, Principes applicables à l'acquisition de lieux de culte par les municipalités, no 17, 28 novembre 2013. En ligne : <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2013/n-17-28-novembre-2013/>. ⁴ Les croyants qui assistent aux services religieux. ⁵ Si l'église est citée comme « immeuble patrimonial » municipal, en attendant l'acquisition, la municipalité peut se permettre de verser une aide au propriétaire, au nom du patrimoine, par exemple pour chauffer une église vide.

conditions excessives compromettra toute obtention de subvention publique. Heureusement, bon nombre de transactions régulières ont produit des documents légaux qui peuvent servir d'exemple.

L'aboutissement de ces négociations mène à l'acquisition. Ici il faut avertir les municipalités qu'il est hasardeux d'acquérir une église sans avoir établi un dossier de projet final, prêt à être déposé à des fins de subventions. Il faut donc souvent calmer les ardeurs de la fabrique qui voudrait se délester de l'église très rapidement, au vu d'une situation financière difficile ou d'un programme de travaux à réaliser.

Un projet final doit comprendre un audit technique (un bilan de santé) ; on ne peut acheter un édifice sans garantie sans connaître les coûts de réparation dans lesquels on s'engage. Il faut ensuite avoir un projet architectural final. Dans les deux cas, la municipalité devra retenir les services d'un professionnel. À ce chapitre, il faut veiller à choisir un architecte qui acceptera de ventiler sur plusieurs années les coûts d'intervention et de collaborer avec le comité de financement ; il faut adapter les travaux au programme fonctionnel retenu bien sûr, mais aussi aux exigences et aux calendriers des programmes de subvention. Mieux vaut s'informer auprès des municipalités qui ont déjà mené un tel projet avant de choisir un professionnel néophyte qui devrait facturer son apprentissage sur le sujet « églises ».

Le projet final doit être accompagné d'un budget détaillé et d'un plan d'affaires. Il faut faire approuver par une assemblée des citoyens ce qui, à l'évidence, est un projet de dépenses qui va peser sur le budget municipal, éventuellement sur la fiscalité. Comme le disent les maires qui ont déjà repris leur église pour un usage municipal : « Ce n'est pas vrai que ça ne coûte rien. »

La plupart des églises converties par des municipalités ont pu bénéficier de subventions gouvernementales (provinciales et fédérales). Nous en avons établi la liste. Pour le reste, la recette



Saint-Rosaire (MRC d'Arthabaska). Dans une municipalité de 900 habitants, l'ancienne église Notre-Dame, construite en 1926, a été convertie en centre municipal multifonctionnel tout en logeant une classe maternelle de la commission scolaire. (Photo : Bourassa et Maillé, architectes, 2016)

est simple : il faut dès le début du projet mobiliser les députés et les ministres responsables de la région. Ce sont eux, avec leur personnel, qui sont les mieux placés pour piloter les dossiers de demande d'aide dans l'appareil gouvernemental. Mais ils auront tous bientôt quatre ou cinq dossiers d'églises à porter, d'où l'intérêt d'une priorisation régionale, par l'entremise de la municipalité régionale de comté (MRC) par exemple. Chaque MRC devrait d'ailleurs initier un « plan églises » sur son territoire et insuffler quelques ressources pour accompagner les municipalités. Dans plusieurs MRC, les coordonnateurs culturels ont ainsi entrepris de mettre sur pied des séminaires régionaux sur l'avenir des églises et de rendre accessible l'information utile (formations, documents de base, études de cas, exemples, etc.). La CRC en patrimoine urbain collabore à ces exercices.



Très-Saint-Rédempteur (MRC de Vaudreuil-Soulanges). L'ancienne église a été convertie en centre socioculturel pour desservir les 950 habitants et desservir la région. La salle est dotée de tous les équipements (projection, son) et locaux (cuisine, loges d'artiste) requis pour organiser des spectacles et recevoir des fêtes. (Photo : Lyne Bernier)



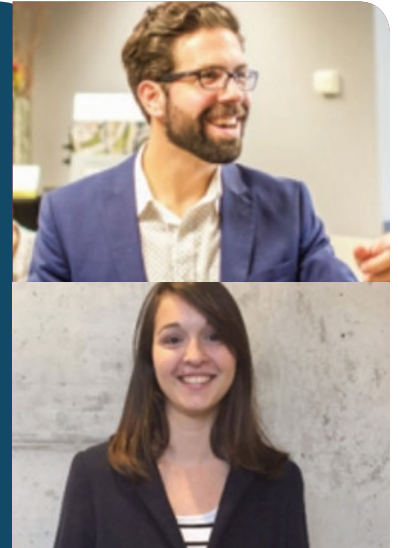
Sainte-Perpétue (MRC de Nicolet). Une image de synthèse présentant la vision de développement de l'église, située dans une communauté de 960 habitants, qui sera convertie en médiathèque. (Illustration : Marie-Josée Deschênes, architecte)



Magog. La bibliothèque Memphrémagog installée en 2011 dans l'ancienne église Sainte-Marguerite-Marie, au cœur du quartier des Tisserands, pour desservir une population de 25 000 habitants. (Photo : Luc Noppen)

Le rôle évolutif des CCU face aux nouvelles pratiques en urbanisme

Comment les CCU peuvent-ils suivre l'évolution rapide des pratiques non seulement en matière de développement durable, de technologies, mais aussi de design. De quelle manière le rôle des CCU est-il appelé à évoluer dans les prochaines années pour faire face aux enjeux changeants et aux nouvelles approches qui visent à y répondre ? Voilà le défi de l'évolution constante auquel sont confrontés les CCU. Il est d'autant plus important d'être sensible et ouvert aux innovations en aménagement, aux nouveaux courants et tendances lorsqu'on siège sur un comité qui a un pouvoir de recommander l'approbation ou non de projets immobiliers, qui transformeront la ville pour les siècles à venir. Ainsi, les avis des CCU sont cruciaux, orientant dans une direction ou dans l'autre le développement de la ville. Cet article nous amène le regard de deux professionnels de la relève en urbanisme sur les défis d'avenir des CCU.



Louis-Michel Fournier

Urbaniste travaillant depuis dix ans dans divers contextes municipaux

Joëlle Ouellette

Finissante du baccalauréat en urbanisme et technologue en architecture

Ce texte a été coécrit par Joëlle Ouellette et Louis-Michel Fournier, deux professionnels de la relève en urbanisme travaillant à L'Atelier Urbain. Louis-Michel Fournier est président de la Relève en urbanisme, un comité de l'Ordre des urbanistes du Québec qui a pour mission d'intégrer la relève en urbanisme tout en faisant progresser les pratiques dans le domaine. Le comité est heureux de contribuer à la revue de l'AQU en déléguant un de ses membres pour la rédaction d'un article. Les opinions exprimées dans cet article sont uniquement celles des rédacteurs.

Depuis ses premiers balbutiements en commençant par la commission d'urbanisme jusqu'à sa forme actuelle, le comité consultatif d'urbanisme (CCU) a gagné en importance. Un nombre sans cesse grandissant de territoires, de projets et de constructions sont assujettis à leur analyse. Les CCU jouent donc un rôle primordial pour jeter un regard citoyen objectif sur les portées et limites de différents projets immobiliers. Ils ont su démontrer la pertinence de leurs recommandations au cours des décennies dans le cadre de PIIA, de dérogations mineures ou sur d'autres projets d'urbanisme. Certaines villes ont même assigné l'ensemble de leur territoire aux recommandations du CCU, comme Hampstead pour les PIIA ou Montréal pour les projets particuliers, sans parler des dérogations mineures qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire québécois.

DÉFI 1 : INNOVER AU MÊME RYTHME QUE LES PRATIQUES EN AMÉNAGEMENT

Les CCU font face à une multitude de défis sous le thème de l'évolution des pratiques. D'abord, comment s'adapter et ne pas rester figé dans de vieilles prérogatives dépassées ?

Conception intégrée, « *form based code* », « *growing greener* », « *living lab* », urbanisme tactique, architecture biophysique... voilà quelques-unes des nombreuses nouvelles pratiques qui fleurissent en aménagement. Sans rentrer dans l'explication de chacune de ces approches, déjà Léry, Saint-Zotique et Repentigny utilisent la conception intégrée pour rallier les acteurs autour de certains projets de planification. D'autre part, Candiac et Bromont prennent le virage « *form based code* » pour leur réglementation afin de mieux encadrer la forme urbaine. Sutton et Lac-Supérieur optent pour l'approche « *growing greener* » pour gérer leur développement, alors que Notre-Dame-du-Portage et Montréal expérimentent le « *living lab* » comme outil novateur de consultation publique. L'urbanisme tactique quant à lui se répand dans les différents quartiers de Montréal et à Saint-Eustache pour améliorer l'aménagement des espaces publics de manière spontanée, éphémère et à faible coût. En plus de ces exemples, de nombreuses autres initiatives transforment peu à peu la réalité urbanistique au Québec. Les CCU sauront-ils polliniser ces nouvelles pratiques afin qu'elles portent leurs fruits dans le développement des villes ? La clé réside dans l'ouverture des membres et des comités face au changement et au maintien de leur intérêt face à ces questions.

DÉFI 2 : ÉLEVER LA QUALITÉ DES PROJETS URBAINS ET ARCHITECTURAUX

Les CCU sont devenus, avec les années, incontournables et essentiels pour assurer la qualité des développements de nos villes. Les CCU se doivent donc de contribuer à élever le niveau des projets et surtout de ne pas ralentir ou freiner de bons projets. Comment distinguer le bon du mauvais dans un contexte d'évolution des formes urbaines, de l'architecture, de l'urbanisme ? S'adjoindre le soutien de professionnels compétents est alors une avenue avantageuse afin d'aider à améliorer les projets urbains et les ensembles architecturaux. Les spécialistes de l'urbanisme, qu'ils soient municipaux ou consultants, offrent aux CCU une expertise de

des normes ou critères d'harmonisation. Combien de villes au Québec ont des rues complètes avec les mêmes deux ou trois typologies de bâtiments qui se répètent dans un enchaînement monotone. Il en résulte une standardisation de la ville au détriment de la richesse et de la diversité architecturale qui contribuent à l'intérêt et le dynamisme d'un quartier. Les CCU doivent donc trouver l'équilibre de la diversité architecturale et l'intégration dans son environnement, sans tomber dans le mimétisme des styles architecturaux du passé.

DÉFI 4 : ENCOURAGER LA CRÉATIVITÉ DES ARCHITECTES ET PROFESSIONNELS COMPÉTENTS

Comment les CCU peuvent-ils stimuler des projets créatifs



Redéveloppement novateur : stratégie de redéveloppement urbain, Sainte-Agathe-des-Monts. Conception : L'Atelier Urbain

pointe qui permet de pallier au manque de connaissances techniques, en plus de les accompagner dans leur analyse.

DÉFI 3 : ÉVITER LE PIÈGE DE LA MONOTONIE, DE LA RÉPÉTITION OU STANDARDISATION SOUS LE PRÉTEXTE DE L'HARMONISATION

Les outils à la disposition des comités consultatifs d'urbanisme étant souvent des documents de planification exhaustifs, des réglementations volumineuses et des critères d'évaluation pointus, c'est tout un défi pour les citoyens bénévoles de comprendre l'ampleur et la teneur de ceux-ci, et surtout de savoir comment les appliquer. Il est facile de tomber dans le piège de la mauvaise application

plutôt que de permettre des projets conventionnels ? Souvent, les comités de citoyens sont pointés du doigt par des concepteurs, architectes ou autres, car ils prétendent que les recommandations du comité briment leur liberté de création. Plusieurs méthodes peuvent être préconisées afin de favoriser l'innovation des projets, sans être prises dans une situation où le projet est critiqué à outrance. Pourquoi ne pas impliquer les CCU dès le début de la planification, dans une dynamique pluridisciplinaire, de manière à avoir l'avis des citoyens en amont dans le processus ? C'est ainsi qu'on tient compte rapidement des avis des différents partis, alors qu'un co-apprentissage s'opère tant pour le CCU que pour le promoteur du projet. On diminue aussi les pertes de temps ▶

et d'argent que pourraient occasionner de nombreux allers-retours avec le comité. Le défi est de positionner le CCU comme un véritable vecteur de collaboration au projet et non un simple contrôleur.

DÉFI 5 : BIEN UTILISER LE POUVOIR DE RECOMMANDATION POUR PORTER CONSEIL AUX ÉLUS

Bien que le CCU soit fondamentalement un organisme à caractère consultatif et non décisionnel, il joue néanmoins un rôle indéniable dans la mission de planification et d'administration du territoire municipal. En effet, ces comités permettent aux conseils municipaux de mettre en lumière et de répondre à une diversité de préoccupations citoyennes grandissantes. Ainsi, ce pouvoir de recommandation se doit d'être employé à son plein potentiel afin qu'il ait un réel impact sur la planification et le développement du territoire. Son implication à l'ensemble des dossiers d'urbanisme, comme le font d'ores et déjà certaines municipalités, peut compléter sa connaissance du contexte municipal et de voir venir des préoccupations et problématiques avant qu'elles ne surviennent. Ainsi, un CCU qui contribue dans un plus grand nombre de projets d'urbanisme lui permet alors de faire des propositions plus adaptées, plus sensibles et fondées sur les réalités du territoire.

Un des défis pour avoir un CCU représentatif de l'ensemble de la population est d'intégrer des femmes, des jeunes et des minorités sur les comités. Ils y sont souvent sous-représentés. Aussi, afin d'ajouter de la profondeur aux recommandations formulées au conseil, plusieurs villes intègrent au sein de leur comité des membres professionnels en aménagement. Cette consultation de plusieurs types d'individus amène une représentativité plus fidèle des intérêts de la population et des tendances à tenir en compte.

DÉFI 6 : FORMATION ET COMPÉTENCES

Comment des citoyens qui ne sont pas nécessairement formés en aménagement peuvent-ils se maintenir à jour face aux innovations en urbanisme et architecture ? C'est ici que le rôle de l'AQU est d'autant plus important pour former, actualiser et documenter les CCU dans l'exercice de leurs fonctions. Pour les professionnels de relève en urbanisme que nous sommes, cela signifie d'œuvrer à l'amélioration de la pratique et de la culture de l'urbanisme par la pluridisciplinarité. Pour répondre à ce défi, les CCU pourraient devenir un mécanisme d'échange, de génération d'idées et d'évolution des façons de faire. Ainsi, les formations et les colloques sur les nouvelles approches permettent aux membres de ces comités de se maintenir à jour sur les nouveaux enjeux liés au développement urbain.

En conclusion, pour répondre aux enjeux de développement durable et pour établir des milieux de vie plus conviviaux et enrichissants, on doit concevoir et construire nos villes différemment. La relève en urbanisme, mais aussi en aménagement en général, aborde le monde professionnel avec de grandes aspirations d'amélioration des pratiques. Les CCU seront donc appelés à encourager ces innovations, à favoriser des projets exemplaires et porter une attention particulière à l'expertise des professionnels qui font évoluer durablement les villes.



Réaménagement urbain : réaménagement de l'intersection, Sainte-Julie. Conception Saint-Julie, visualisation : L'Atelier Urbain

CCU : enjeux et perspectives

Le rôle du CCU et les défis qu'il est appelé à relever au cours des prochaines années

Michaël Tremblay est urbaniste et chef de la division de l'urbanisme, du patrimoine et des services aux entreprises à l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, à la ville de Montréal. Monsieur Tremblay agit régulièrement à titre de conférencier sur les sujets, notamment, de l'urbanisme participatif et des outils réglementaires, en autres, en matière de protection du patrimoine. Il multiplie les interventions auprès des citoyens et des professionnels pour mieux faire connaître le rôle de l'arrondissement, de ses professionnels et des instances consultatives et décisionnelles. Il travaille également à doter son arrondissement d'outils pour mieux accompagner les professionnels dans la réalisation de leurs projets. Le 28 octobre dernier, il a participé à une table-ronde sur les CCU dans le cadre de l'assemblée générale annuelle de l'Association des architectes en pratique privée du Québec.



Dans l'article qui suit, **Michaël Tremblay** présente les rôles des différents intervenants dans le cadre d'une présentation de projets devant un CCU, les enjeux à considérer tant du point de vue municipal que du point de vue de l'architecte en pratique privée et les responsabilités respectives de chacun des acteurs.

Les défis d'avenir des comités consultatifs d'urbanisme (CCU) sont à la hauteur de l'importance de leur rôle pour le destin de nos collectivités. Mais pour bien mesurer le caractère essentiel de ce mécanisme citoyen, encore faut-il reconnaître sa contribution positive à l'évolution de notre territoire. Disons-le franchement, la nécessité de soumettre un projet à l'analyse d'un CCU est plus souvent qu'autrement appréhendée. Des gestes doivent donc être posés pour renverser cette perception, démystifier cette instance et, surtout, apprécier ses bénéfices.

Ce sentiment d'appréhension trouve en partie ses origines dans le processus intime qu'est la conception d'un projet, dont la principale caractéristique est de répondre à des aspirations individuelles ou à portée limitée. Un projet naît d'une idée tissée du fil de nos besoins et de nos envies. Il évoluera par l'élaboration d'un concept et se matérialisera par les dessins que des professionnels de l'architecture seront, la plupart du temps, chargés d'élaborer. Ces derniers s'approprient le projet pour en faire leur œuvre, un geste tout aussi intime. Mais pour que l'idée se concrétise, il existe cette étape charnière d'évaluation par une instance consultative. Ici gît la perspective individuelle du projet. Des individus, étrangers aux aspirations bien personnelles du concepteur, seront appelés à le découvrir

et à juger de ses forces et de ses faiblesses. Pour une première fois, la proposition sera vue sous un nouveau jour, celui du bien commun, dont les critères d'évaluation sur lesquels s'appuie l'évaluation sont les dignes représentants. D'un objet qui aura été trop souvent défini selon des considérations qui n'appartiennent qu'à son instigateur, ce processus mettra à l'épreuve le système des valeurs individualistes dans laquelle l'actuelle société nous a absorbés, de là l'appréhension.

Les membres du CCU s'insèrent ainsi dans l'intimité des citoyens. De ce fait, ils doivent faire preuve d'une grande humilité et de sagesse dans l'exercice de leurs fonctions. S'il va de soi que l'analyse doit être rigoureuse et équitable, insistons pour rappeler l'importance de motiver les recommandations formulées et d'asseoir celles-ci le plus précisément possible sur les critères prévus par ▶

la réglementation. Il est fréquent que l'apparence d'un manque d'objectivité appose une étiquette préjudiciable à la crédibilité d'un CCU. Qu'il s'agisse ou pas d'un enjeu de perception, une rédaction sérieuse, posée et délicate permettra d'éviter d'exposer ainsi les membres. De surcroît, l'évaluation produite entre des projets de même type doit démontrer une cohérence des orientations privilégiées. D'ailleurs, les CCU rédigeant un bilan annuel sont plus aptes à identifier ces tendances. L'instauration d'une telle routine contribuera à démystifier auprès de la population et des professionnels les préoccupations générales du CCU, ainsi que les gestes d'aménagement à privilégier. Ces bilans serviront également à pérenniser les orientations formulées, dans le contexte où les membres sont nommés pour un mandat à date déterminée.

Pour leur part, les professionnels en urbanisme et en architecture devraient contribuer à inhiber cette perception d'appréhension et adopter une posture d'ambassadeurs en pourfendant le rôle des comités consultatifs. Il s'agit là d'un outil de conception hétéronome des projets dont la plus grande qualité est d'imposer le recul nécessaire pour apprécier la proposition dans son contexte. Après tout, les citoyens sont les experts, dit le renommé Fred Kent, fondateur et président de Project for Public Spaces. Ils connaissent leur quartier et les gens qui le composent. Ils maîtrisent les spécificités locales avec lesquelles tout projet doit conjuguer pour en faire une réussite. L'émergence de l'architecture participative s'inscrit d'ailleurs dans cette mouvance et permet de concilier les interventions souhaitées avec les aspirations qui sont exprimées localement. Ces notions ne sont pas étrangères à l'approche humaniste et au concept des besoins humains fondamentaux, tels qu'abordées par Jan Ghel, professeur émérite en design urbain à l'école d'architecture de

l'Académie royale danoise de Copenhague. À l'échelle de la collectivité, les gens composent le dénominateur commun devant motiver les actes urbanistiques. Alors que les citoyens sont de plus en plus intéressés à exprimer leur voix et leurs préoccupations, les membres des CCU devront se montrer de plus en plus sensibles à l'intégration de leurs principes comme fil conducteur des projets.

Car l'action non négligeable de modifier le paysage urbain devrait être perçue comme un privilège, plutôt qu'un droit. La propension actuelle des municipalités d'étendre la portée de la réglementation qualitative confirme cette théorie. Il suffit de parcourir certains quartiers pour exposer les limites des normes sur la beauté qu'elles peuvent engendrer. La réglementation normative dans le domaine de l'aménagement constitue ni plus ni moins qu'une atteinte à la créativité et à l'innovation. Devant ce constat, la réglementation qualitative symbolise un cadeau du ciel pour la mise en place de meilleures solutions d'aménagement, réfléchies au cas par cas. En l'absence de normes, les critères sont le gardien contre la prise de mauvaises décisions, le mauvais goût et l'absence de sensibilité à l'harmonie de l'environnement.

Voilà toute la noblesse du rôle du CCU, dont est tributaire la dimension qualitative de la réglementation. Il constitue un outil extraordinaire permettant de bonifier la qualité des propositions d'aménagement. Cela permet d'ailleurs d'évoquer la grande mission dont devrait se donner chaque citoyen souhaitant s'impliquer dans un CCU : contribuer à insuffler la beauté à nos paysages, assurer l'harmonie entre les éléments construits et mitiger leurs impacts sur l'environnement, le tout, pour accentuer l'attachement de la population à leur milieu. Notre société se trouve en déficit de fierté. Trop souvent, nos choix ne sont dictés

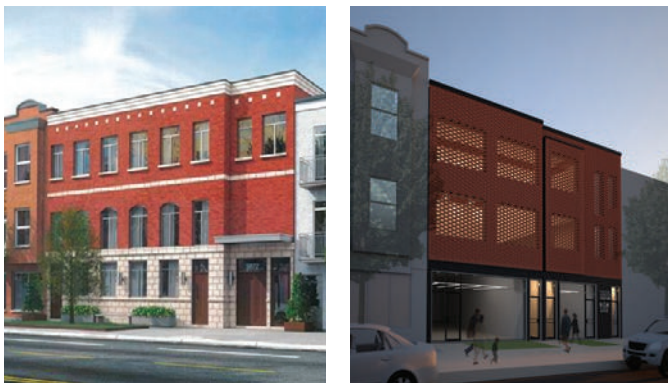


Les critères de PIIA constituent un outil extraordinaire pour créer le patrimoine de demain tout à assurer son harmonie au cadre architectural existant.

Crédit : Arrondissement du Plateau-Mont-Royal.

que par des considérations économiques. Pourtant, l'urbanisme et l'architecture sont aux premières loges des solutions pour guérir les maux du monde dans lequel nous vivons. Par le cumul de chacune de ses recommandations, un comité consultatif d'urbanisme dispose d'une énorme capacité d'influence, tant auprès des promoteurs, des professionnels, que des élus. Il importe donc, pour les membres, de comprendre leur environnement, de connaître les meilleures pratiques d'ici et d'ailleurs et de savoir adresser les critiques les plus constructives à l'égard des projets en ayant l'humain au centre de ses préoccupations.

Pour cela, encore faut-il doter les membres des outils leur permettant de mener à bien ce projet de société. Malheureusement, trop peu d'élus locaux font preuve du courage nécessaire à l'innovation urbanistique. Plusieurs, par manque de vision, cèdent à l'opportunisme du développement à tout prix. En plus d'être minimisés, les effets sur le territoire en sont dévastateurs et difficilement réversibles. La réglementation sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) prend ici toute son



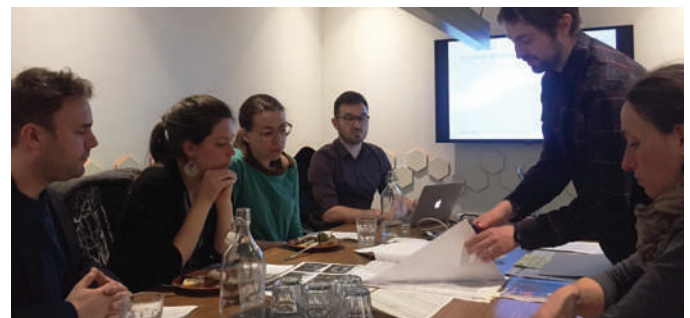
Évolution du concept architectural d'une synagogue soumise à l'évaluation basée sur les critères de PIIA (Ping Pong architecture).

Crédit : Arrondissement du Plateau-Mont-Royal

importance. Les secteurs de nos villes couverts par le PIIA ne doivent pas se limiter à protéger quelques éléments patrimoniaux, mais doivent aussi participer à créer le patrimoine de demain. Il apparaît donc naturel de prétendre que les municipalités, peu importe leur dimension, devraient assujettir à une évaluation qualitative tout type d'agrandissement ou d'ajouts de bâtiment. Devant ce choix que feront les municipalités, les CCU verront le nombre de dossiers soumis à leur attention grandement augmenté. Il y aura donc lieu de peaufiner les pratiques d'évaluation en s'inspirant encore là des meilleures pratiques. Cela est aussi vrai dans la perspective du développement durable, alors que ce processus génère dans bien des cas la production d'une foule de documents imprimés en plusieurs copies. Alors que plusieurs municipalités ont entrepris le virage des CCU sans papier, les membres devront s'adapter à ce mouvement, sans pour autant réduire la qualité de l'évaluation des projets.

Une autre tendance observable ces derniers temps est celle de vouloir rendre publiques les séances des comités consultatifs d'urbanisme. Une telle volonté, émanant souvent davantage d'un discours populiste, s'avère malheureusement non souhaitable et constitue probablement, pour l'avenir, un des plus grands défis pour les CCU. Pourtant, plusieurs considérations permettent de comprendre les raisons pour lesquelles le déroulement de ce comité se fait à huis clos. À la différence du conseil de la municipalité, le comité consultatif d'urbanisme ne constitue pas une instance élue. Les membres que compose ce comité ne sont donc pas redevables à la population. Plus important encore, le huis clos assure aux membres toute la liberté nécessaire pour s'exprimer lors de la délibération sur les projets. La propension de l'être humain à s'exprimer s'amenuise naturellement devant un groupe. Or, alors que l'objectif de ces comités est justement d'extraire de ses membres une appréciation approfondie des projets, privilégier une approche publique équivaut à vouloir brimer leur liberté. Enfin, pour qu'ils produisent des avis éclairés, toutes les conditions doivent être mises en place pour détacher les membres de toute pression que pourraient vouloir exercer les requérants.

Voilà qui exprime l'ampleur du rôle des comités consultatifs d'urbanisme pour nos collectivités. Si des doutes persistent encore à l'égard de leur importance, il s'agit de perceptions appelées à évoluer. Le travail qu'accomplissent les membres des CCU est particulièrement difficile. La dimension humaine se trouvant derrière chaque projet peut naturellement influencer son évaluation. Cela est d'autant plus vrai dans les petites villes et les villages. Mais comme nous l'aurons remarqué, le rôle du CCU est plus grand et doit se détacher de l'individualisme, de manière à revaloriser le bien commun. En aménagement du territoire, tous les gestes s'inscrivent dans le temps. Systématiquement, posons-nous la question à savoir à quoi voulons-nous que nos quartiers ressemblent dans 10, 20 et 50 ans ? Sans l'ombre d'un doute, nous imaginons ce qu'il y a de plus beau, de plus agréable et parfois même, ce que d'autres pays construisent déjà. Qu'on se le tienne pour dit, le plus grand défi des CCU est de veiller à l'atteinte de ce rêve.



Une séance du comité consultatif d'urbanisme de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, où un professionnel présente un dossier aux membres.

Crédit : Arrondissement du Plateau-Mont-Royal.

2016-1382 Cour d'appel MUNICIPAL (DROIT) — permis — permis de construction — construction d'un bâtiment agricole destiné à l'enseignement — troubles de voisinage — terrain contigu — délivrance — tardiveté — délai raisonnable — injonction interlocutoire. INJONCTION — circonstances d'application — injonction interlocutoire ou provisoire — municipal (droit) — permis de construction — délivrance — construction d'un bâtiment agricole destiné à l'enseignement — troubles de voisinage — terrain contigu — délivrance — apparence de droit — préjudice irréparable.

Appel d'un jugement de la Cour supérieure ayant rejeté une demande d'injonction interlocutoire. Rejeté.

Le mis en cause est propriétaire de terres agricoles situées notamment sur le lot contigu à celui où sont domiciliés les appelants. Depuis 2001, ses terres sont exploitées en grandes cultures par les étudiants de l'École professionnelle de Saint-Hyacinthe. En 2014, le mis en cause et l'École ont élaboré un projet de construction d'un bâtiment de près de 6 000 pieds carrés sur le lot contigu au lot des appelants. Ce bâtiment servirait notamment à l'entreposage et à l'entretien des équipements et des machines agricoles utilisés dans le contexte des activités d'enseignement de même qu'à l'enseignement des techniques d'entretien et de calibrage de ces équipements et machines. Le projet a été présenté à la ville intimée, qui a accepté de modifier son règlement de zonage pour permettre, à titre d'usage complémentaire à des activités agricoles, l'usage d'école de métiers. Une procédure d'adoption de règlement s'est terminée en mars 2015. Au mois de décembre suivant, la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) a autorisé le mis en cause à construire le garage-entrepôt sur le lot en litige. Entre-temps, les appelants ont eu connaissance du projet du mis en cause et ils ont aussitôt communiqué avec les autorités municipales, qui ont tenté une approche de bon voisinage afin de résoudre le différend. Au mois de mars 2016, les appelants ont appris l'existence de la modification au règlement de zonage autorisant la construction du garage-entrepôt. Au mois d'avril, ils ont déposé leur requête, laquelle visait à empêcher la délivrance au mis en cause d'un permis de construction sur le lot en litige, de même qu'une déclaration de nullité du règlement. Or, saisie d'une demande en injonction interlocutoire, la juge de première instance a conclu que les appelants n'avaient pas fait la preuve d'une apparence de droit de voir leur demande principale accueillie. Selon elle, leur recours n'avait pas été signifié dans

un délai raisonnable, alors que plus de 13 mois s'étaient écoulés depuis l'entrée en vigueur du règlement en cause et que, même en retenant la date la plus favorable aux appelants, un délai de plus de trois mois demeurerait toujours inexpliqué. La juge a aussi écarté un argument voulant que le règlement n'ait pas été valablement modifié en raison d'une non-conformité et du caractère trompeur de l'avis d'approbation référendaire requis en vertu de l'article 132 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Enfin, elle a reconnu que l'avis contenait une information erronée mais a retenu qu'il respectait néanmoins les conditions essentielles énoncées à cette même disposition.

Décision

La juge s'est trompée lorsqu'elle a conclu à l'absence d'apparence de droit des appelants. Sa décision telle qu'elle est rédigée possède toutes les caractéristiques d'un jugement sur le fond du recours principal visant à faire déclarer la nullité du règlement attaqué. Or, au stade de l'injonction interlocutoire, la juge devait décider si les appelants avaient établi, *prima facie*, une possibilité raisonnable de voir leur demande principale accueillie. Le premier argument justifiant leur demande, fondé sur le trouble de voisinage en cause, ne peut être retenu, car il n'y a pas eu démonstration, *prima facie*, d'une atteinte à l'article 976 du Code civil du Québec (C.C.Q.).

D'une part, le mis en cause a expliqué le choix du site de construction projeté par des facteurs objectifs et il a respecté les exigences de la réglementation municipale eu égard à sa situation. D'autre part, les appelants n'ont allégué aucun des inconvénients anormaux visés par l'article 976 C.C.Q. Quant à leur second argument, qui était fondé sur la nullité du règlement attaqué, il faut procéder en deux temps.

D'abord, en ce qui a trait à la conformité de l'avis d'approbation référendaire, la question ne semble pas aussi claire que la juge l'a affirmé. Ainsi, la mention erronée du site retenu pour la construction du garage-entrepôt pouvait être source de confusion et d'ambiguïté pour le lecteur. On peut donc voir une apparence de droit qui n'est ni futile ni vexatoire. Dans un second temps, il reste la question du délai raisonnable pour tenter le recours. L'article 529 du Code de procédure civile prévoit qu'un pourvoi en contrôle judiciaire doit être signifié dans un délai raisonnable à partir de l'acte ou du fait qui lui donne ouverture. Dans son analyse du caractère raisonnable du délai, la juge devait soupeser les deux motifs invoqués par les appelants pour expliquer le délai écoulé

entre l'adoption du règlement et leur pourvoi, soit l'ignorance de l'adoption du règlement et les pourparlers avec les autorités municipales pour trouver un terrain d'entente. Chacun d'eux était pertinent aux fins de l'analyse, la présomption de connaissance de l'adoption d'un règlement n'étant pas aussi absolue que la juge l'a estimée. En ce qui concerne le critère du préjudice sérieux, les appelants n'allèguent aucun moyen de droit ou de fait pour démontrer que, *prima facie*, ils ont une apparence de droit à empêcher la construction d'un bâtiment à usage strictement agricole outre les allégations relatives au trouble de voisinage, lesquelles sont insuffisantes. Or, à première vue, la CPTAQ a conclu à la conformité de cette construction à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. Selon l'intimée et le mis en cause, elle serait aussi conforme au règlement d'urbanisme, même en faisant abstraction de la modification apportée. Dans ce contexte, la question du préjudice est circonscrite à celui résultant de l'aménagement d'un local de classe où sera offerte une formation pratique reliée à l'agriculture dans un bâtiment agricole. À cet égard, les appelants ne démontrent toutefois pas l'existence d'un préjudice sérieux ou irréparable. En fait, le préjudice sérieux invoqué porte sur l'existence même d'un important bâtiment sur le lot contigu au leur, et plus particulièrement son emplacement sur ce lot. Or, sans minimiser l'effet sur l'intimité des appelants, la contestation du règlement, si elle réussit, pourrait interdire la tenue d'activités d'enseignement mais non la construction d'un bâtiment imposant à des fins strictement agricoles. La demande d'injonction doit donc être rejetée, sans frais, puisque l'intimée a délivré le permis recherché de même qu'un certificat autorisant un usage « école de métiers » sans attendre le sort du pourvoi en appel.

Réf. ant. : (C.S., 2016-05-12), 2016 QCCS 2351, SOQUIJ AZ-51290345 ; (C.A., 2016-05-20), 2016 QCCA 1011, SOQUIJ AZ-51295862.

Morrisette c. St-Hyacinthe (Ville de), juges Manon Savard, Robert M. Mainville et Marie-Josée Hogue, C.A. Montréal 500-09-026081-166, 2016-07-26 (juge Lise Matteau, C.S. Saint-Hyacinthe 750-17-002857-161, 2016-05-12, 2016 QCCS 2351, SOQUIJ AZ-51290345), SOQUIJ AZ-51310422, 2016 QCCA 1216, 2016EXP-2524 et J.E. 2016-1382 (12 pages).

2016-1345 Cour supérieure MUNICIPAL (DROIT) — aménagement et urbanisme — règlement d'urbanisme — règlement 2008-

477 sur la naturalisation des berges de la municipalité de Lac-aux-Sables — protection des rives et du littoral — infraction pénale — ligne des hautes eaux — tonte du gazon — remblai — règlement imprécis — absence de définition — règlement de zonage — sens ordinaire des mots — interprétation de « rive » — interprétation large et libérale — inspecteur — délégation de pouvoir — fardeau de la preuve — comportement postdélictuel.

INTERPRÉTATION DES LOIS — sens ordinaire des mots — interprétation large et libérale — règlement 2008-477 sur la naturalisation des berges de la municipalité de Lac-aux-Sables — absence de définition — règlement de zonage — interprétation de « rive ». PÉNAL (DROIT) — infraction — autres infractions pénales — règlement municipal — règlement d'urbanisme — règlement 2008-477 sur la naturalisation des berges de la municipalité de Lac-aux-Sables — protection des rives et du littoral — ligne des hautes eaux — tonte du gazon — remblai — règlement imprécis — absence de définition — règlement de zonage — sens ordinaire des mots — interprétation large et libérale — inspecteur — délégation de pouvoir — fardeau de la preuve — comportement postdélictuel. Appel d'un jugement de la Cour municipale ayant déclaré les appelants coupables d'avoir contrevenu aux articles 4.2 et 5 du règlement 2008-477 sur la naturalisation des berges de la municipalité de Lac-aux-Sables et à l'article 81 du règlement 90-199 de zonage de cette municipalité. Rejeté.

Le 31 août 2015, les appelants, à titre de propriétaires, ont été déclarés coupables des trois infractions suivantes : 1) d'avoir tondu ou permis que soient tondues les pelouses sur leurs propriétés, dans les 10 premiers mètres de la rive du lac, commettant de ce fait une infraction à l'article 5 du règlement 2008-477 sur la naturalisation des berges de la municipalité de Lac-aux-Sables ; 2) de ne pas avoir rétabli le caractère naturel des 10 premiers mètres des rives ou du lac, et ce, en violation de l'article 4.2 de ce règlement ; et 3) d'avoir maintenu des travaux interdits dans la rive du lac, soit l'ajout de remblais, contrevenant ainsi à l'article 81 du règlement 90-199 de zonage. En première instance, le juge a conclu que les définitions contenues dans ce dernier règlement peuvent s'appliquer dans le contexte de l'application du règlement sur la naturalisation des berges de la municipalité de Lac-aux-Sables, de sorte qu'il ne peut résulter de celui-ci une délégation de pouvoir aux inspecteurs chargés de son application. Selon le juge, un citoyen raisonnable peut suffisamment comprendre

le sens de ce règlement et sa portée afin de régler sa conduite en conséquence. De plus, il a jugé qu'une preuve avait été présentée sur chacun des éléments essentiels des infractions reprochées aux appelants. L'appel porte sur l'absence de définitions des termes dans le règlement sur la naturalisation des berges de la municipalité de Lac-aux-Sables et le caractère raisonnable de celui-ci.

Décision

Même si le règlement sur la naturalisation des berges de la municipalité de Lac-aux-Sables comporte certaines difficultés d'interprétation, il remplit les critères de l'avertissement raisonnable et permet aux appelants de déterminer leurs obligations en ce qui concerne la renaturalisation sur une profondeur de 10 mètres de la rive du lac ainsi que l'interdiction de couper le gazon à cet endroit. Bien qu'il n'existe pas à l'intérieur de ce règlement des critères précis quant aux manières et aux types de végétation naturelle requise de façon à arrêter l'érosion et à rétablir le caractère naturel, cela n'entraîne pas un pouvoir discrétionnaire indu incombant à l'inspecteur municipal qui permettrait de déclarer ce règlement invalide. En fait, les appelants n'ont pas démontré que le règlement contesté constituait une délégation de pouvoir. D'autre part, c'est à bon droit que le juge a conclu que le règlement de zonage permettait de pallier l'absence de définitions des termes « rive », « littoral » et « ligne des hautes eaux » dans le contexte de l'application du règlement sur la naturalisation des berges de la municipalité de Lac-aux-Sables. En outre, le juge s'est bien dirigé en concluant que ce règlement, bien que sa loi habilitante soit la *Loi sur les compétences municipales*, est relatif à l'urbanisme et permet que les définitions du règlement de zonage s'appliquent. Il doit être interprété de façon large et libérale. Enfin, il est toujours possible de se référer aux définitions usuelles de chacun des termes. Le mot « rive » comprend alors la bande à protéger de 10 mètres, commençant au lac, ce qui ne pose aucune ambiguïté. En ce qui concerne la détermination de l'emplacement de la rive, le juge a conclu, après avoir fait une revue exhaustive de la jurisprudence, qu'en l'absence d'une preuve contraire contestant la mesure de 10 mètres prise par l'inspectrice à partir de la ligne des hautes eaux du cours d'eau, il y avait une preuve hors de tout doute de l'emplacement de la ligne. Il s'agit d'une question de fait qui, en l'absence d'une erreur manifeste et déterminante, ne doit pas être révisée. De plus, la preuve établit clairement l'évolution illégale de la rive, qui est décapée et, par la suite, partiellement artificialisée par l'ajout d'une plage de sable. Le gazon, quant

à lui, est constamment coupé. Par ailleurs, dans le présent dossier, les faits postérieurs à l'infraction ont été mis en preuve pour démontrer que les appelants ne commettaient pas une erreur de fait ou de droit, mais bien des gestes conscients. Cette preuve du comportement postérieur de ces derniers a également été prise en considération afin de démontrer le peu de souci qu'ils ont à l'égard de la protection de la rive. Enfin, le juge n'a pas commis une erreur manifeste et déterminante en concluant qu'il y a une preuve hors de tout doute raisonnable sur chacune des infractions reprochées aux appelants.

NDLR : Le même jour, la Cour supérieure a rejeté l'appel d'un autre propriétaire qui a été reconnu coupable d'avoir contrevenu aux articles 4.2 et 5 du règlement 2008-477 sur la naturalisation des berges de la municipalité de Lac-aux-Sables, diffusé à SOQUIJ AZ-50301444 (dossiers nos 410-36-000279-153 et 410-36-000278-155).

Hudon c. Lac-aux-Sables (Municipalité de la paroisse de), juge Manon Lavoie, C.S. Saint-Maurice (Shawinigan) 410-36-000275-151 et autres, 2016-06-16, SOQUIJAZ-51301443, 2016 QCCS 3134, 2016EXP-2447 et J.E. 2016-1345 (22 pages).



Prochaine journée de formation de l'AQU

LA GESTION DES
CONTRAINTES NATURELLES



Association
québécoise
d'urbanisme

30 SEPTEMBRE

nicolet

2017

