



Le 15 juillet 2011

Monsieur Lewis Poulin
107, avenue General Brock
Montréal (Québec) H8Y 1H9

OBJET : Votre plainte à l'OMBUDSMAN DE MONTRÉAL
N/Réf. : OMBUD 2010-421

Monsieur Poulin,

La présente est en réponse à la plainte que vous avez soumise à l'**OMBUDSMAN DE MONTRÉAL** relativement au processus de Consultation publique qui a été mené par l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, en 2010, dans le cadre du projet global de refonte de ses règlements d'urbanisme. Madame Lucie Legault, conseillère à l'ombudsman, a été chargée de traiter ce dossier.

Votre plainte concernait également d'autres sujets tels que : les procédures d'assemblée du Conseil d'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro; le fonctionnement de son Comité Consultatif d'Urbanisme (CCU); la qualité des informations transmises aux élus à l'égard du projet de refonte; et le respect des engagements de la Ville de Montréal en matière d'environnement et de développement durable. Ces questions ont été traitées séparément et nos conclusions vous ont été transmises dans notre lettre du 1^{er} novembre 2010.

Vous soumettez que la manière dont la Consultation publique en cause a été menée n'aurait pas permis aux citoyens intéressés d'y participer pleinement, de façon éclairée et efficace : selon vous, ses modalités ne satisfaisaient pas aux exigences des articles 4, 5 et 16 de la Charte montréalaise des droits et responsabilités.

Madame Legault a fait une enquête poussée auprès de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro et elle a discuté du dossier avec vous à de nombreuses reprises, afin d'être certaine de bien comprendre tous vos arguments. Elle a lu la documentation pertinente, analysé le cadre juridique applicable et considéré les règles encadrant les Consultations publiques au sein de la Ville de Montréal ainsi que de la littérature sur les bonnes pratiques généralement reconnues, en matière de Consultation publique.

MISE EN CONTEXTE DE LA REFONTE

L'arrondissement explique ainsi les motifs pour lesquels il a jugé opportun de procéder à la refonte générale de ses règlements d'urbanisme :

*« Chacune des anciennes villes de Roxboro et de Pierrefonds avait une réglementation d'urbanisme (règlement de zonage, de lotissement, de dérogations mineures, de PIIA) applicable au territoire de chacune de ces anciennes villes. L'objet du processus est d'adopter de nouveaux règlements de façon à **n'avoir plus qu'un seul règlement pour chaque sujet applicable sur tout le territoire de l'arrondissement.** La rédaction et la **présentation** de ces règlements a été actualisée et revue afin d'être **plus claire et précise et de régler certains cas d'interprétation** soulevés au cours des années, et de régler **certaines anomalies**. Le nouveau règlement sur les usages conditionnels est également soumis pour adoption. »*

(Notre emphase)

CET OBJECTIF NOUS APPARAÎT RAISONNABLE.

RÈGLEMENTS VISÉS

La refonte visait l'adoption de cinq (5) nouveaux règlements applicables à l'ensemble du territoire de l'arrondissement, à savoir :

- Le Règlement de zonage;
- Le Règlement de lotissement;
- Le Règlement relatif aux plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA);
- Le Règlement relatif aux dérogations mineures;
- Le Règlement relatif aux usages conditionnels.

PROCESSUS DE CONSULTATION

Nous avons dressé un tableau des différentes étapes qui ont été suivies, dans ce processus de Consultation publique.

Dates (2010)	Actions
5 février	Avis public annonçant et décrivant le <i>processus de Consultation publique</i>
8 février	Adoption des divers projets de règlements par le Conseil d'arrondissement (<i>projet de Règlement de zonage, projet de Règlement de lotissement, projet de Règlement concernant les plans d'implantation et d'intégration architecturale, projet de Règlement sur les dérogations mineures, projet de Règlement sur les usages conditionnels</i>)
9 février	Ces projets de règlements ont été rendus disponibles pour les citoyens.
26 février	Avis public annonçant la tenue d'une Assemblée publique de consultation, le 9 mars 2010
9 mars	Première Assemblée publique de consultation : présentation par l'arrondissement des projets de règlements et réponse aux questions des citoyens
16 mars	Journée portes ouvertes : consultations individuelles et réponse aux questions des citoyens
9 avril	Date limite de soumission d'un Mémoire pour les citoyens intéressés
3 mai	Avis de motion donnés, lors de la séance du Conseil d'arrondissement : ces Avis annonçaient que les règlements seraient présentés pour adoption lors de la prochaine séance du Conseil ou à une séance subséquente.
14 mai	Avis public annonçant la tenue d'une deuxième Assemblée publique de consultation, le 31 mai 2010
31 mai	Deuxième Assemblée publique de consultation : présentation des principaux changements apportés aux projets de règlements depuis la première Assemblée publique de consultation
7 juin	Adoption des règlements par le Conseil d'arrondissement (<i>Règlement de zonage, Règlement de lotissement, Règlement relatif aux plans d'implantation et d'intégration architecturale, Règlement relatif aux dérogations mineures, Règlement relatif aux usages conditionnels</i>)

11 juin	Avis public annonçant la tenue de deux Registres , les 21 et 22 juin 2010, relativement au <u>Règlement de zonage</u> et au <u>Règlement de lotissement</u> . Cette procédure prévue par la loi vise à déterminer si ces règlements devront faire l'objet d'un scrutin référendaire.
21 et 22 juin	Ouverture des Registres : dans les deux cas, le nombre de signatures recueillies a été inférieur au nombre requis pour forcer la tenue d'un processus référendaire d'approbation. Résultats : <ul style="list-style-type: none">o <u>Règlement de zonage</u> : 429 signatures valides, alors qu'un minimum de 1 288 était requis pour exiger un processus référendaireo <u>Règlement de lotissement</u> : 86 signatures valides, alors que 1 288 étaient requises
19 juillet	Entrée en vigueur des règlements (<u>Règlement de zonage</u> , <u>Règlement de lotissement</u> , <u>Règlement relatif aux plans d'implantation et d'intégration architecturale</u> , <u>Règlement relatif aux dérogations mineures</u> , <u>Règlement relatif aux usages conditionnels</u>)

ANALYSE DE VOS DEMANDES

DEMANDE DE SUSPENSION DU PROCESSUS DE CONSULTATION

Dans votre plainte, vous nous demandiez d'intervenir immédiatement pour « *suspendre la consultation en attendant une remise à niveau de l'information et des procédures qui seront utilisées* », avant la séance du Conseil d'arrondissement au cours de laquelle les *Avis de motion* devaient être présentés.

Madame Legault vous a alors expliqué que notre bureau n'avait pas le pouvoir d'ordonner une telle suspension du processus en cours. Elle vous a informé que, le cas échéant, nous pourrions soumettre nos Commentaires ou RECOMMANDATIONS à l'arrondissement, en vue d'améliorer les Consultations publiques futures, si notre analyse et notre enquête confirmaient des lacunes. Vous avez confirmé que cette approche vous convenait.

LACUNES ALLÉGUÉES **DANS CE PROCESSUS DE CONSULTATION**

1. PORTÉE DE LA CONSULTATION

Selon vous, la portée de cette Consultation publique était beaucoup trop large et la quantité d'information à consulter, trop volumineuse : vous soumettiez qu'entre 1050 et 1250 pages de documentation avaient été mises en ligne et que les citoyens avaient peine à s'y retrouver.

Vous vous plaigniez également du trop grand nombre de règlements visés dans cette seule refonte; des nombreuses modifications proposées et de leur complexité; ainsi que de l'inclusion, dans cette refonte, de plusieurs projets de changement de zonage.

Selon notre enquête, les documents suivants ont été mis à la disposition des citoyens à partir du 9 février 2010, sur le site Web de l'arrondissement et dans trois points de service, i.e. le bureau d'arrondissement et les bibliothèques de Pierrefonds et de Roxboro :

- **Projet de Règlement de zonage** (358 pages)
 - Annexe A - Grilles (407 pages)
 - Annexe B - Codification (42 pages)
 - Annexe C - Plans de zonage (9 pages)
 - Annexe D - Cartes (13 pages)
 - Annexe E - Plan - Élévation minimale (1 page)
 - Annexe F - Crues (15 pages)
 - Annexe F - Zones inondables - Secteur Est (1 page)
 - Annexe F - Zones inondables - Secteur Ouest (1 page)
 - Annexe G - Plan (Serrener consultants) (1 page)
 - Annexe H - Patrimoine bâti (1 page)
 - Annexe I - Patrimoine naturel (1 page)
 - Annexe J - Rehaussement des entrées charretières (1 page)
- **Projet de Règlement de lotissement** (25 pages)
- **Projet de Règlement relatif aux plans d'implantation et d'intégration architecturale (P.I.I.A)** (80 pages)
 - Annexe A - Plans P.I.I.A (9 pages)
 - Annexe B - Patrimoine naturel (1 page)
- **Projet de Règlement relatif aux dérogations mineures** (12 pages)
- **Projet de Règlement relatif aux usages conditionnels** (18 pages)

- **Projet de Règlement d'administration des règlements d'urbanisme**
(54 pages)

Quant à la réglementation existante, elle était déjà disponible sur le site Web de l'arrondissement.

Initialement, un projet de **Règlement d'administration des règlements d'urbanisme** avait aussi été inclus dans ce projet de refonte globale : l'arrondissement a toutefois décidé de reporter à plus tard l'étude de ce projet spécifique de règlement et les documents y relatifs ont donc été retirés. Aucune explication n'a cependant été fournie aux citoyens à cet égard, ni sur le site Web de l'arrondissement, ni dans les trois (3) points de service où la documentation relative à la Consultation avait été rendue disponible.

**CETTE SITUATION A PU CONTRIBUER À LA CONFUSION DES CITOYENS
AYANT PRIS PART À LA CONSULTATION.**

**À NOTRE AVIS, L'ARRONDISSEMENT AURAIT DÛ
PRENDRE LES MESURES ADÉQUATES
AFIN D'INFORMER CLAIREMENT LES CITOYENS
DU RETRAIT DU PROJET DE RÈGLEMENT D'ADMINISTRATION DES
RÈGLEMENTS D'URBANISME AINSI QUE DES DOCUMENTS Y-RELATIFS,
LORSQU'IL Y A PROCÉDÉ.**

Au fur et à mesure du déroulement de cette Consultation, d'autres documents ont ensuite été rendus disponibles :

- Le lendemain de la première Assemblée publique du 9 mars 2010 :
 - Changements de zonage - **Plan annoté** (1 page)
 - **Tableau explicatif** - Changements de zonage / Zoning Change - Explicative Table (126 pages)
 - **Présentation PowerPoint** - Consultation publique - Refonte des règlements d'urbanisme (58 pages)
- Le lendemain de la seconde Assemblée publique du 31 mai 2010 :
 - **Tableau explicatif** des changements apportés sur le plan de zonage (18 pages)
 - **Liste des questions** présentées dans les mémoires et des **orientations retenues** par le conseil d'arrondissement (6 pages)
 - **Présentation PowerPoint** de la deuxième Consultation publique - Refonte des règlements d'urbanisme (25 pages)

Ces documents ont été ajoutés sur le site Web de l'arrondissement et mis à la disposition du public, au bureau d'arrondissement. Ils n'étaient cependant pas disponibles dans les deux (2) autres points de service où l'arrondissement avait au départ rendus disponibles ses documents initiaux, à savoir : les bibliothèques de Pierrefonds et de Roxboro.

À NOTRE AVIS, TOUTE LA DOCUMENTATION QUI A ÉTÉ AJOUTÉE EN COURS DE ROUTE, RELATIVEMENT À CETTE CONSULTATION PUBLIQUE, AURAIT DÛ ÊTRE DISPONIBLE SUR LE SITE WEB AINSI QUE DANS TOUS LES POINTS DE SERVICES OÙ LA DOCUMENTATION INITIALE AVAIT ÉTÉ RENDUE DISPONIBLE, INCLUANT LA BIBLIOTHÈQUE DE PIERREFONDS ET CELLE DE ROXBORO.

La Consultation publique ici en cause concernait un projet majeur visant à harmoniser l'ensemble des règlements d'urbanisme des deux anciennes villes : ce processus nécessitait une abondante documentation. Ce projet incluait, par ailleurs, un nombre considérable de projets de modification du zonage.

L'arrondissement a fait valoir que la plupart de ces changements de zonage projetés n'avaient pas d'impact sur les résidents en ce qu'ils visaient à créer de nouvelles zones où les usages autorisés demeuraient les mêmes ou encore, à régulariser certaines situations non-conformes bénéficiant de droits acquis.

L'arrondissement a expliqué avoir traité distinctement certains projets de changement de zonage susceptibles d'avoir un impact sur le voisinage. Onze (11) projets ont ainsi été exclus de la refonte globale dont cinq (5) ont effectivement résulté en une modification de zonage, avant l'entrée en vigueur des règlements de la refonte globale. Une soixantaine de changements de zonage est, néanmoins, restée incluse dans le projet de refonte globale.

LA DÉCISION DE L'ARRONDISSEMENT DE TRAITER DISTINCTEMENT CES ONZE (11) PROJETS DE CHANGEMENT DE ZONAGE, PAR RAPPORT À LA REFONTE GÉNÉRALE, ÉTAIT APPROPRIÉE EU ÉGARD À L'IMPORTANCE DE TELS CHANGEMENTS POUR LES RÉSIDENTS DES SECTEURS CONCERNÉS. EN EFFET, LES MODIFICATIONS DE ZONAGE INTÉRESSENT PARTICULIÈREMENT LES CITOYENS.

PAR SOUCI DE TRANSPARENCE, LES AUTORITÉS MUNICIPALES DEVRAIENT TOUJOURS TRAITER LES PROJETS DE CHANGEMENT DE ZONAGE AVEC UNE GRANDE DILIGENCE ET S'ASSURER QUE LES CITOYENS VISÉS EN SOIENT CLAIREMENT INFORMÉS ET PUISSENT FACILEMENT EXERCER LES DROITS QUE LEUR RECONNAÎT LA LOI, À CET ÉGARD.

**LA DIFFUSION DES INFORMATIONS RELATIVES À DES PROJETS DE
CHANGEMENT DE ZONAGE ET À LA PROCÉDURE D'OUVERTURE D'UN
REGISTRE DEVRAIENT DONC ÊTRE PLANIFIÉES DE MANIÈRE
À FAVORISER L'EXERCICE DE LEURS DROITS PAR LES CITOYENS,
EN TOUTE CONNAISSANCE DE CAUSE.**

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme impose, d'ailleurs, des règles particulières d'adoption d'un règlement modifiant le zonage. Elle impose, notamment, les modalités qui suivent :

- « Art. 124 : Le conseil de la municipalité **adopte un projet** de tout règlement à l'égard duquel s'applique le présent article.
- Art. 125 : *La municipalité tient **une assemblée publique sur le projet de règlement** par l'intermédiaire du maire ou d'un autre membre du conseil désigné par le maire.*
- Art. 126 : *Au plus tard le septième jour qui précède la tenue de l'assemblée publique, **le greffier ou secrétaire-trésorier de la municipalité affiche au bureau de celle-ci et publie dans un journal diffusé sur son territoire un avis** de la date, de l'heure, du lieu et de l'objet de l'assemblée.*

L'avis doit mentionner le fait qu'une copie du projet de règlement peut être consultée au bureau de la municipalité. Il doit également mentionner le fait que le projet contient ou non une disposition propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire.

À moins qu'il ne s'agisse d'un projet de règlement de concordance devant être adopté en vertu de l'article 58 ou 59 :

*1° lorsque le projet concerne une zone, un secteur de zone ou une partie de territoire délimitée en vertu du sixième alinéa de l'article 113 ou du troisième alinéa de l'article 115, **l'avis doit, en utilisant autant que possible le nom des voies de circulation, soit décrire le périmètre de la zone, du secteur ou de la partie ou l'illustrer par croquis, soit indiquer l'endroit approximatif où se situe la zone, le secteur ou la partie et mentionner le fait que la description ou l'illustration peut être consultée au bureau de la municipalité;***

2° lorsque le projet concerne l'ensemble du territoire de la municipalité, l'avis doit mentionner, le cas échéant, le fait qu'il contient des dispositions qui s'appliquent particulièrement à une zone, à un secteur de zone ou à une partie de territoire délimitée en vertu du sixième alinéa de l'article 113 ou du troisième alinéa de l'article 115 et mentionner le fait que la description ou l'illustration de cette zone, de ce secteur ou de cette partie peut être consultée au bureau de la municipalité.

Le périmètre décrit ou illustré ou l'endroit approximatif indiqué, dans le cas de zones ou de secteurs de zone contigus, peut être celui de l'ensemble qu'ils forment.

- Art. 127 : *Au cours de l'assemblée publique, celui par l'intermédiaire duquel elle est tenue **explique le projet de règlement et entend les personnes et organismes qui désirent s'exprimer.***

*Lorsque le projet contient une disposition propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire, la **personne chargée de l'explication du projet identifie cette disposition et explique la nature et les modalités d'exercice du droit de certaines personnes de demander, conformément aux dispositions de la sous-section 2, que tout règlement contenant cette disposition soit soumis à l'approbation de certaines personnes habiles à voter.*** »

(Notre emphase)

Dans le présent dossier, il n'y a **pas eu de processus distinct** pour 60 projets de changement de zonage et ces derniers ont été traités et adoptés à l'intérieur du projet général de refonte : les **résidents concernés par ces changements n'ont pas été clairement informés** des changements spécifiques les concernant et, de ce fait, ils ont pu être privés de l'opportunité de bien comprendre et, le cas échéant, de s'opposer aux changements proposés.

Du fait que, dans le cadre de la refonte globale, la zone de référence considérée pour l'ouverture du Registre ait été l'ensemble du territoire de l'arrondissement, on peut facilement imaginer qu'il devenait plus difficile pour des citoyens de s'opposer à un changement de zonage relatif à leur secteur et d'obtenir le nombre de signatures nécessaires pour exiger la tenue d'un référendum. Des projets de changement de zonage spécifiques ont pu passer inaperçus et les risques de confusion ont été augmentés, tant pour les citoyens que pour l'arrondissement.