



ENQUÊTE SUR L'UTILISATION DES RÈGLEMENTS D'URBANISME PRÉVUS À LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

SOMMAIRE

CRÉDITS

Financée par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (ci-après le Ministère), cette enquête a été réalisée sous la supervision de M. Michel Rochefort, professeur au Département d'études urbaines et touristiques (DEUT) de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal (ESG-UQÀM), en collaboration avec :

- M. Victor Granier, étudiant à la maîtrise en études urbaines, pour la corédaction, la coanalyse et le traitement des données statistiques ;
- M. Raymond Laliberté, agent de recherche au Carrefour technologique de l'ESG-UQÀM, pour l'expertise-conseil en matière de sondage, le montage infographique du questionnaire en ligne et sa gestion logistique ;
- Mmes Valérie Ébacher, Kristina Olsen-Allard et Maude Ouellet, étudiantes au baccalauréat en urbanisme, pour la réalisation des entretiens téléphoniques.

Ont également participé à l'élaboration des questions liées aux deux étapes de l'enquête, MM. Nicolas Fontaine et David Noreau de la Direction des politiques et de la démocratie municipales du Ministère.

Tous droits réservés.

La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit ainsi que sa traduction, même partielles, sont interdites.

Enquête sur l'utilisation des règlements d'urbanisme prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme - Sommaire
Format : PDF

ISBN : 978-2-550-83317-8

Dépôt légal : 2019
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada

REMERCIEMENTS

Cette recherche n'aurait pu se faire sans la participation des municipalités du Québec, des arrondissements de Montréal et de leur répondant.

Ont également contribué au succès de cette enquête plusieurs conseiller-ère-s du Ministère, notamment dans les directions régionales.

ENQUÊTE SUR L'UTILISATION DES RÈGLEMENTS D'URBANISME PRÉVUS À LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

SOMMAIRE

En novembre 2017, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, en partenariat avec l'Université du Québec à Montréal (UQÀM), a lancé une vaste enquête auprès du milieu municipal concernant l'utilisation des règlements d'urbanisme prévus à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). L'objectif poursuivi était de dresser un portrait général des pratiques en cours.

La première étape de cette enquête consistait en la réalisation d'un sondage en ligne auprès des municipalités du Québec et des arrondissements de Montréal. Au total, 533 municipalités et 9 arrondissements ont participé à ce sondage qui couvrait la quasi-totalité des règlements normatifs et discrétionnaires définis à la LAU ainsi que le règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux, le plan d'urbanisme et le programme particulier d'urbanisme. Il s'agit d'un taux de participation global de 48 %. Ce sondage a permis de distinguer certaines tendances quant à l'utilisation des règlements d'urbanisme à l'échelle du Québec, par taille de municipalité, par région administrative et par communauté métropolitaine.

Pour compléter ce sondage et approfondir certaines analyses, des entretiens téléphoniques ont ensuite été menés auprès d'une cinquantaine de municipalités ayant participé à la première étape. Chaque entretien a été l'occasion d'aborder certaines notions relatives à la densification du cadre bâti, à la gestion des eaux de pluie sur les terrains privés, à l'encadrement des logements intergénérationnels et/ou supplémentaires et à l'encadrement des rues privées situées hors périmètre d'urbanisation.

En fonction de leur particularité et de leurs réponses au sondage, certaines municipalités ont également été questionnées sur leurs règlements sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI), sur les plans d'aménagement d'ensemble (PAE), sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), sur les ententes avec les promoteurs, sur les usages conditionnels ainsi que sur leur dernier programme particulier d'urbanisme (PPU). À partir des données narratives énoncées par chacun des répondants, il a été possible de faire ressortir certains faits saillants, voire quelques tendances. Ceux-ci n'ont toutefois pas la même représentativité que les données statistiques tirées du sondage en ligne étant donné le nombre restreint de municipalités par catégorie de population. Ces faits saillants et ces tendances doivent être perçus et utilisés comme des observations pouvant guider la réflexion.

Ce document présente les principaux résultats tirés des deux étapes de cette enquête. En résumé, il est possible d'affirmer que :

- l'utilisation des règlements discrétionnaires demeure peu répandue à l'échelle du Québec et que ces règlements sont plus largement utilisés par les municipalités de 10 000 habitants ou plus ainsi que par celles situées en Montérégie, à Montréal, dans les Laurentides-Laval et sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal;
- la méconnaissance des aspects légaux ou techniques associés à certains règlements discrétionnaires est souvent évoquée pour justifier l'absence de tels règlements;

- l'utilisation de ces règlements discrétionnaires ne sous-entend pas nécessairement la mise en place d'un urbanisme de type négocié ayant pour objectif d'assurer ou de garantir la qualité d'un projet;
- la prise en compte de certains objets généralement associés au développement urbain durable laisse percevoir des variations importantes. Certains objets, comme la protection du couvert forestier ou des caractéristiques naturelles du site, commencent à être bien encadrés tandis que d'autres, comme la gestion durable des eaux de pluie et l'efficacité énergétique des bâtiments, obtiennent des taux d'encadrement beaucoup plus faibles; et
- les commentaires formulés lors des entretiens téléphoniques tendent à démontrer l'influence non négligeable que peuvent exercer les outils de planification supralocaux (plan métropolitain d'aménagement et de développement; schéma d'aménagement et de développement) en matière de prise en compte de certains principes habituellement associés au développement urbain durable, dont la densification du cadre bâti et la gestion durable des eaux de pluie.

Les tableaux suivants résument certains résultats du sondage.

RÈGLEMENTS DE ZONAGE, DE LOTISSEMENT, DE CONSTRUCTION ET SUR L'OCCUPATION ET L'ENTRETIEN DES BÂTIMENTS

SONDAGE EN LIGNE	
RÈGLEMENT DE ZONAGE	- Sur les 20 objets sondés, ceux faisant le plus régulièrement l'objet de dispositions normatives au règlement de zonage sont : la mixité d'usage à l'intérieur d'un même bâtiment (87 %), la plantation et l'abattage d'arbres sur les terrains privés (79 %), les antennes de télécommunication (73 %), ainsi que la protection du couvert forestier et la gestion durable de la forêt privée (71 %). - La gestion durable et <i>in situ</i> des eaux de pluie (20 %), la compensation pour fins de stationnement (16 %), l'efficacité énergétique des bâtiments (9 %), ainsi que la localisation des restaurants ou des commerces de détail en bordure des écoles ou des établissements sportifs (9 %) constituent, pour leur part, les éléments les moins récurrents.
RÈGLEMENT DE LOTISSEMENT	- Sur les quatre objets sondés, ceux faisant le plus régulièrement l'objet de dispositions normatives au règlement de lotissement sont la superficie minimale de lot supérieure à 3000 mètres carrés (4000 m² dans un secteur riverain) à l'extérieur du périmètre d'urbanisation (75 %), l'encadrement des rues privées hors du périmètre d'urbanisation (71 %) et la contribution pour fins de parcs, de terrains de jeu et d'espaces naturels lors d'une opération cadastrale (71 %). - La réalisation d'infrastructures dédiées aux transports actifs outre l'aménagement de trottoirs (sentiers piétonniers, pistes cyclables, etc.) est uniquement encadrée par 24 % des municipalités qui ont participé au sondage.
RÈGLEMENT DE CONSTRUCTION	- À l'échelle du Québec, une minorité de règlements de construction font référence au Code national du bâtiment (CNB) (40 %), au Code de construction du Québec (41 %) ou au Code de sécurité du Québec (18 %). - Sur les sept objets sondés, ceux faisant le plus régulièrement l'objet de dispositions normatives au règlement de construction sont l'aménagement de résidences privées pour aînés (22 %) et la gestion des eaux pluviales (21 %).
RÈGLEMENT SUR L'OCCUPATION ET L'ENTRETIEN DES BÂTIMENTS	35 % des répondants au sondage ont affirmé avoir un règlement sur l'occupation et l'entretien des bâtiments. - Ce règlement est plus fréquemment utilisé par les municipalités locales de 10 000 habitants ou plus.

RÈGLEMENTS DISCRÉTIONNAIRES

	PROPORTION DE RÉPONDANTS AYANT ADOPTÉ UN RÈGLEMENT	SONDAGE EN LIGNE
RÈGLEMENT SUR LES USAGES CONDITIONNELS	30 %	- Ce règlement est plus fréquemment utilisé par les municipalités locales de 10 000 habitants ou plus. 69 % des règlements ont été adoptés en ou après 2010.
RÈGLEMENT SUR LES DÉROGATIONS MINEURES	97 %	Il s'agit du règlement discrétionnaire le plus utilisé à l'échelle du Québec.
RÈGLEMENT SUR LES PLANS D'IMPLANTATION ET D'INTÉGRATION ARCHITECTURALE (PIIA)	55 %	56 % des règlements ont été adoptés en ou après 2010. - La plupart des règlements sur les PIIA sont applicables au secteur mixte identifié comme central (centre-ville, noyau villageois, centre de l'arrondissement). - Sur les 10 objets sondés, ceux faisant le plus régulièrement l'objet de critères d'évaluation au règlement sur les PIIA sont : l'apparence extérieure des bâtiments (97 %), l'implantation des constructions (90 %) et la protection et/ou la mise en valeur des bâtiments, des sites ou des éléments identifiés comme patrimoniaux ou d'importance (72 %). - L'orientation des bâtiments afin de maximiser l'ensoleillement (32 %) et la gestion des eaux pluviales (22 %) sont les objets urbanistiques les moins traités.

	PROPORTION DE RÉPONDANTS AYANT ADOPTÉ UN RÈGLEMENT	SONDAGE EN LIGNE
RÈGLEMENT SUR LES PLANS D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE (PAE)	25 %	52 % des règlements ont été adoptés en ou après 2010. - La plupart des règlements sur les PAE sont adoptés pour encadrer l'ouverture d'un nouveau secteur à développer à l'intérieur du périmètre d'urbanisation. - Sur les 18 objets sondés, ceux faisant le plus régulièrement l'objet de critères d'évaluation au règlement sur les PAE sont : l'implantation des constructions (87 %), l'implantation et l'emprise de la voirie (77 %) et la protection et/ou la mise en valeur des caractéristiques naturelles du site et de la végétation (70 %). - L'efficacité énergétique des bâtiments (11 %) et l'offre en logements sociaux et/ou abordables (5 %) constituent les éléments les moins traités.
RÈGLEMENT SUR LES PROJETS PARTICULIERS DE CONSTRUCTION, DE MODIFICATION OU D'OCCUPATION D'UN IMMEUBLE (PPCMOI)	21 %	72 % des règlements ont été adoptés en ou après 2010. 69 % des règlements sont applicables à l'ensemble du territoire de la municipalité. - Sur les 15 objets sondés, ceux faisant le plus régulièrement l'objet de critères d'évaluation au règlement sur les PPCMOI sont : l'implantation des constructions (90 %), l'apparence extérieure des bâtiments (81 %) et la densité d'occupation du sol (69 %). - La diversité des types de logements offerts (21 %), l'efficacité énergétique des bâtiments (15 %), l'offre en logements sociaux et/ou abordables (11 %) ou l'enfouissement des réseaux électriques et/ou câblés (8 %) restent peu abordés.

RÈGLEMENT SUR LES ENTENTES RELATIVES À DES TRAVAUX MUNICIPAUX OU À DES SERVICES MUNICIPAUX

PROPORTION DE RÉPONDANTS AYANT ADOPTÉ UN RÈGLEMENT	SONDAGE EN LIGNE
RÈGLEMENT SUR LES ENTENTES RELATIVES À DES TRAVAUX MUNICIPAUX OU À DES SERVICES MUNICIPAUX	40 % 58 % des règlements ont été adoptés en ou après 2010. 87 % des règlements sur les ententes relatives à des travaux municipaux ou à des services municipaux sont applicables à l'ensemble du territoire de la municipalité. - Sur les 8 objets sondés, les rues (95 %), les réseaux d'aqueduc et/ou d'égout sanitaire ou pluvial (94 %) ainsi que l'aménagement de bassins de rétention ou autres infrastructures de nature environnementale (80 %) sont les objets les plus susceptibles d'être assujettis à une entente. - L'aménagement des places publiques (43 %), des parcs, terrains de jeux et espaces naturels (51 %) sont, quant à eux, les objets les moins susceptibles d'être assujettis à une entente.

PLAN D'URBANISME ET PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME

SONDAGE EN LIGNE	
PLAN D'URBANISME	42 % des plans d'urbanisme ont été adoptés en ou après 2010. 21 % des plans d'urbanisme ont plus de 20 ans.
PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME (PPU)	14 % des répondants ont indiqué avoir adopté un ou plusieurs PPU. - La plupart des territoires concernés disposent d'un seul PPU. - Dans la majorité des cas, le dernier (ou le seul) PPU s'adresse à un secteur mixte identifié comme central (centre-ville, noyau villageois, centre de l'arrondissement). - Pour 69 % des répondants, la requalification d'un secteur déjà existant est le principal enjeu urbanistique ayant motivé l'adoption du dernier (ou du seul) PPU. - Dans les plus récents PPU, les thématiques les plus récurrentes sont : la qualité de l'architecture et des bâtiments (87 %), le dynamisme et la diversification économique (81 %) et la mixité fonctionnelle (79 %). - L'adaptation au changement climatique (20 %) et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (19 %) demeurent peu abordées. - Les principales modalités de mise en œuvre sont : l'adoption d'amendements à la réglementation d'urbanisme en vigueur (86 %) et la réalisation de travaux municipaux relatifs aux infrastructures et aux équipements publics (60 %). - L'adoption d'un programme d'acquisition d'immeubles (24 %) et l'adoption d'un programme d'aide financière aux propriétaires d'immeubles (29 %) apparaissent moins fréquentes.

RAISONS EXPLIQUANT L'ABSENCE D'UN RÈGLEMENT

RÈGLEMENT	USAGES CONDITIONNELS	DÉROGATIONS MINEURES	PIIA	PAE	PPCMOI	ENTENTES SUR LES TRAVAUX
% DE RÉPONDANTS N'AYANT PAS CE RÈGLEMENT	70 %	3 %	45 %	75 %	79 %	60 %
Absence d'un comité consultatif	2 %	25 %	4 %	2 %	2 %	2 %
Règlement jugé non pertinent eu égard aux autres règlements en vigueur	33 %	25 %	31 %	34 %	32 %	25 %
Règlement jugé non pertinent eu égard au contexte de développement	35 %	19 %	53 %	47 %	44 %	37 %
Règlement jugé pertinent, mais qui ne constitue pas une priorité du conseil municipal ou du conseil d'arrondissement	29 %	25 %	25 %	19 %	19 %	19 %
Manque de ressources financières ou professionnelles pour élaborer ou appliquer ce règlement	23 %	38 %	21 %	17 %	17 %	16 %
Méconnaissance des aspects légaux ou techniques du règlement	27 %	31 %	19 %	22 %	28 %	33 %
Processus d'élaboration du règlement jugé trop compliqué ou contraignant	14 %	6 %	21 %	12 %	15 %	10 %
Autres	13 %	13 %	6 %	6 %	7 %	11 %

N. B. Cette question s'adressait uniquement aux municipalités ou aux arrondissements déclarant ne pas s'être dotés d'un règlement et permettait aux répondants d'invoquer jusqu'à trois (3) facteurs explicatifs.

