



# 7

## COMITÉ CONSULTATIF D'URBANISME

### Modification au règlement de zonage

Démarche d'évaluation des demandes

**L**orsqu'une demande de modification lui est soumise pour avis, le comité consultatif d'urbanisme (CCU) devrait définir plusieurs options et les analyser à la lumière d'un certain nombre de critères d'urbanisme, le tout afin que ses recommandations proposent un choix réel et motivé au conseil municipal.

Cette analyse doit s'insérer à l'intérieur d'une démarche systématique qui, selon nous, peut se résumer à une série de questions devant être posées de façon séquentielle pour tout type de demande. Cette démarche proposée s'applique tout particulièrement aux cas relatifs au contrôle des usages. Dans ce sens, le présent feuillet vise à compléter le feuillet numéro 6 qui définit les principales notions de base relatives au contrôle des usages.



#### La démarche

La démarche proposée se résume à neuf grandes questions. Pour disposer de toutes les informations pertinentes, il importe d'abord de se poser les questions suivantes :

- ▼ 1. Quel est l'objet de la demande ?
- ▼ 2. Quelles sont les dispositions réglementaires mises en cause ?
- ▼ 3. Quelles sont les caractéristiques de l'environnement ?
- ▼ 4. Y a-t-il eu des précédents ? Créera-t-on un précédent ?
- ▼ 5. Quels sont les objectifs du plan d'urbanisme et du schéma d'aménagement relativement au cas soumis ?

Sur la base de ces informations, il convient ensuite de se demander :

- ▼ 6. Quelles sont les options possibles ?
- ▼ 7. Quels sont les avantages et inconvénients de l'une ou l'autre de ces options ?

Enfin, ces évaluations devraient amener le CCU à répondre aux préoccupations suivantes :

- ▼ 8. Quels sont les impacts de l'une ou l'autre de ces options sur les outils de planification et de réglementation ?
- ▼ 9. Comment véhiculer une recommandation au conseil municipal ?

### ▼ 1. Quel est l'objet de la demande ?

Il s'agit ici de bien caractériser la demande, en établissant quel type d'usage ou de construction le requérant désire implanter dans un endroit donné.

**Note:** Il faut éviter, à cette étape-ci, d'énoncer un seul « moyen » pouvant être envisagé pour modifier le règlement.

En effet, formuler au départ la demande en précisant qu'elle vise à modifier le règlement d'une certaine façon peut nous amener à présumer, à tort peut-être, qu'il n'existe qu'une possibilité d'y donner suite. L'analyse subséquente risque ainsi d'être mal orientée.

Il faut savoir que les premières étapes de la démarche d'évaluation visent à obtenir des informations sur le cas soumis et à bien cerner les causes et les enjeux de la situation. C'est sur cette base qu'on pourra ultérieurement développer diverses options.

Par exemple, pour permettre la réalisation d'un projet dont l'usage n'est pas prévu au règlement de zonage, on pourra éventuellement examiner plusieurs moyens comme modifier les usages prévus dans l'ensemble de la zone, inclure les terrains concernés dans une zone voisine ou bien créer une nouvelle zone. L'une ou l'autre de ces options comporte diverses implications qu'il y aurait lieu de considérer dans l'analyse du dossier.

De même, l'analyse du dossier pourra amener le CCU à suggérer un compromis entre le règlement actuel et la demande, ou encore à formuler des options en fonction desquelles on pourrait envisager de permettre également ce type de projet dans d'autres zones de la municipalité.

### ▼ 2. Quelles sont les dispositions réglementaires mises en cause ?

Après avoir cerné l'objet de la demande, il convient d'identifier les dispositions du règlement qui contraignent la réalisation d'un projet donné.

**Note:** Dans la détermination des dispositions réglementaires mises en cause, il importe de toujours identifier les paramètres suivants :

– la ou les normes d'aménagement (ex. : usages permis ou prohibés, normes d'implantation, affichage) ;

– le territoire de référence, c'est-à-dire la ou les zones concernées ;

– la terminologie de référence, c'est-à-dire, s'il y a lieu, la ou les « définitions » de termes utilisés dans la norme d'aménagement ou encore le type de construction ou d'usage concerné qui se trouve défini dans la « classification des constructions et des usages ».

Une bonne évaluation des normes mises en cause permettra également de mieux définir divers moyens d'action possibles. En effet, pour donner suite à une demande, des options pourront être définies par rapport à l'un ou l'autre de ces trois paramètres, ce qui donnera plus ou moins d'ampleur à une éventuelle modification.

Par exemple, la modification sera plus limitée si l'on ne touche qu'à une ou deux zones (changement des limites d'une zone, création d'une nouvelle zone ou modification des usages permis). La modification sera plus importante si l'on touche à tout un ensemble de zones du même type ou si l'on modifie une « définition » ou un élément de la « classification des constructions et des usages ».

Par ailleurs, l'identification des normes mises en cause peut également permettre d'envisager d'autres dispositions qui, a priori, ne sont pas directement visées par la demande, mais qui pourraient être considérées dans la définition d'options visant à répondre à cette demande.

Par exemple, un certain type d'usage commercial prohibé pourrait devenir acceptable moyennant certaines modalités d'aménagement (par exemple, normes d'implantation, d'apparence extérieure ou d'aménagement du terrain). Il faut donc, au départ, avoir à l'esprit l'existence de ce type de normes dans le règlement.

### ▼ 3. Quelles sont les caractéristiques de l'environnement ?

Pour bien évaluer la demande, il importe de situer le projet ou le type d'usage ou de construction considéré dans son environnement naturel et bâti. À ce titre, il peut être pertinent de connaître des éléments comme :

- l'utilisation du sol à proximité (usages, terrains vacants, qualité des bâtiments, etc.) ;
- les caractéristiques biophysiques, s'il y a lieu (topographie, espaces boisés, etc.) ;
- les caractéristiques de la circulation et du stationnement.

Si la demande vise un territoire particulier, il peut également être opportun de discerner si cet environnement est stable ou dans un état de transition.

**Note :** Pour reconnaître ces éléments, les membres du CCU ont avantage à visiter le territoire ou à disposer d'un dossier photographique.

Un aide-mémoire listant les principaux éléments de l'environnement à considérer habituellement dans l'analyse des demandes de modifications peut également être utile au CCU.

#### ▼ 4. Y a-t-il eu des précédents ? Créera-t-on un précédent ?

Le contenu de la réglementation doit évoluer de façon cohérente. Dans ce sens, il peut être important de bien situer la demande par rapport à des modifications antérieures.

Si aucun cas similaire n'a été rencontré auparavant, il convient de bien évaluer si une éventuelle modification est susceptible d'ouvrir la porte à toute une série de demandes similaires.

**Note :** Contrairement aux demandes de dérogations mineures qui doivent toujours être envisagées par rapport au cas particulier d'un terrain donné et à leurs effets sur les immeubles voisins, les demandes de modifications au règlement de zonage doivent toujours s'envisager par rapport à l'intérêt public général, à l'existence de besoins, ou encore à la présence d'une lacune dans le règlement existant. Dans ces circonstances, il devient très important d'avoir à l'esprit le précédent qui pourrait être créé.

#### ▼ 5. Quels sont les objectifs du plan d'urbanisme et du schéma d'aménagement relativement au cas soumis ?

Il convient de rappeler que le règlement de zonage découle du plan d'urbanisme et, le cas échéant, du schéma d'aménagement de la MRC. Ces instruments de planification définissent la vision d'ensemble des élus municipaux quant à l'aménagement futur du territoire. C'est donc au plan d'urbanisme et, s'il y a lieu, au schéma d'aménagement que l'on peut retrouver les grandes orientations et affectations du territoire ainsi que les arguments qui justifient le contrôle des usages.

**Note :** Cette préoccupation n'exclut cependant pas qu'on puisse définir des options qui remettent en question certains éléments du plan d'urbanisme, ce qui pourrait conduire à une modification de ce dernier. Il en est de même pour le schéma d'aménagement. Dans ce cas, cependant, il faut savoir qu'une modification implique des discussions plus élargies au niveau de la MRC.

#### ▼ 6. Quelles sont les options possibles ?

L'analyse d'une demande de modification sous-tend la définition d'options. Cet exercice permet d'évaluer le bien-fondé de cette demande et de dégager divers moyens d'action possibles pour y répondre.

**Note :** Dans tous les cas, les options analysées par le CCU devraient envisager :

- le maintien du **statu quo** ;
- une **modification plus ou moins ponctuelle**, c'est-à-dire limitée à l'objet de la demande ;
- et, le cas échéant, une **modification plus ou moins élargie** tenant compte de cas similaires pouvant exister ailleurs sur le territoire.

Tel que mentionné précédemment, des **solutions de compromis** entre le contenu de la demande et celui de la réglementation actuelle pourraient également être examinées à l'intérieur de ces options.

#### ▼ 7. Quels sont les avantages et les inconvénients de l'une ou l'autre de ces options ?

Les critères d'évaluation suivants devraient être considérés, le cas échéant :

##### ▼ Critères environnementaux et physiques

- nuisances (bruit, odeurs, etc.) ;
- capacité portante du sol ;
- topographie ;
- contamination des sols ;
- risques pour la sécurité publique, la santé et le bien-être (inondation, mouvement de terrain ou autres sources de contraintes), etc.

##### ▼ Critères fonctionnels

- circulation et stationnement ;
- hiérarchie des espaces commerciaux ;

- hiérarchie du réseau routier ;
- protection et mise en valeur des constructions et usages environnants, etc.

▼ *Critères esthétiques*

- intégration architecturale ;
- aménagement des terrains ;
- affichage ;
- entreposage, etc.

▼ *Critères socio-économiques*

- acceptabilité par la population ;
- création d'emplois ;
- fiscalité municipale ;
- rayonnement, image ou notoriété de la municipalité, etc.

▼ *Autres critères*

**Évaluation des options**

CRITÈRES	1	2	3	4
ENVIRONNEMENTAUX ET PHYSIQUES				
FONCTIONNELS				
ESTHÉTIQUES				
SOCIO-ÉCONOMIQUES				

▼ **8. Quels sont les impacts de l'une ou l'autre de ces options sur les outils de planification et de réglementation?**

Il faut savoir que les procédures de modification des outils d'urbanisme peuvent varier selon la nature et l'ampleur des modifications proposées par l'une ou l'autre des options.

Par exemple, certaines modifications du règlement de zonage pourraient être précédées d'une modification du plan d'urbanisme, voire même du schéma d'aménagement de la MRC. Par ailleurs, le territoire visé par une procédure d'approbation du règlement de zonage peut être plus ou moins étendu.

**Note:** L'ampleur des procédures de modification (consultation et approbation) mérite d'être soulignée au conseil municipal qui devra s'engager dans une démarche politique auprès de la population, et dans certains cas auprès de la MRC, si une modification s'avère souhaitable.

Par ailleurs, il importe de souligner que, pour évaluer les implications des options par rapport au contenu technique du règle-

ment et aux procédures de modification, l'assistance d'un spécialiste peut s'avérer essentielle à cette étape-ci tout comme aux étapes précédentes.

▼ **9. Comment véhiculer une recommandation au conseil municipal?**

Pour que le conseil municipal puisse prendre une décision en connaissance de cause et puisse la présenter aux citoyens, il importe que l'avis du CCU soit bien motivé.

Pour ce faire, cet avis devrait faire référence aux principaux éléments énoncés précédemment en décrivant succinctement :

- l'objet de la demande ;
- les dispositions réglementaires mises en cause ;
- les principales caractéristiques de l'environnement ;
- l'existence ou la création possible de précédent ;
- les objectifs du plan d'urbanisme ;
- les options envisagées et les critères considérés ;
- l'option recommandée et motivée ;
- le cas échéant, le type de procédures de modification requises.

**Note:** Pour se faciliter la tâche, le CCU devrait donc disposer d'une fiche de décision et d'un modèle *pro forma* d'avis au conseil municipal reprenant les éléments mentionnés précédemment.

Dans un autre ordre d'idées, mentionnons que l'avis transmis au conseil ne doit pas nécessairement identifier le nom des membres du CCU qui proposent ou appuient une recommandation. Le fait de nommer ces personnes pourrait les amener à subir des pressions politiques de la part de citoyens, ce qui n'est pas souhaitable.

Ce document a été préparé par Pierre Blais, urbaniste à la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, en collaboration avec Yves Laplante, urbaniste chez Pluram inc.

Mars 1995



Gouvernement du Québec  
**Ministère des Affaires municipales**

Ce texte a été élaboré dans le cadre d'activités conjointes du ministère des Affaires municipales et de l'Association québécoise d'urbanisme.