

Mémoire de la TPECS et de ses membres sur le second projet de PMAD révisé

Déposé au secrétariat de la Communauté métropolitaine de Montréal

17 décembre 2024

Table des matières

1. Présentation de la Table	3
2. Lexique.....	4
3. Rappel des interventions de la Table	5
4. Commentaires généraux.....	5
4.1 La prémisses du SPPMADR : une gestion de l’urbanisation en déséquilibre par rapport à la demande	5
4.2 Le développement du transport collectif : lien entre le plan stratégique de développement et le PMAD	5
4.3 Conformité et portée des orientations, des critères et des demandes	6
4.4 Le partage des responsabilités en matière d’aménagement du territoire	6
5. Un PMAD peu adapté à la réalité de la couronne.....	7
5.1 Aménagement des milieux de vie complet.....	7
5.2 Seuil de densité et les mesures d’exemptions.....	8
5.3 Périmètre métropolitain vs zone agricole.....	9
6. Des précisions pour l’exercice de conformité.....	9

1. Présentation de la Table

La Couronne-Sud est l'un des cinq secteurs formant la CMM. La Table des préfets et élus de la Couronne-Sud (ci-après la « Table ») représente 40 municipalités réparties dans six municipalités régionales de comté (MRC). La Table prend position notamment sur les enjeux d'aménagement du territoire, de mobilité, de transport, d'habitation, de développement économique, d'environnement et de gestion des matières résiduelles. Par l'entremise de ses représentantes et de ses représentants, la Table défend et fait connaître les consensus et positions stratégiques dont elle se dote auprès des diverses instances, tant sur l'échiquier métropolitain qu'auprès des gouvernements du Québec et du Canada. Bref, la Table permet à la Couronne-Sud de jouer pleinement son rôle à l'intérieur de la CMM, au moyen d'interventions et de prises de position pertinentes, éclairées et responsables.

La Table représente les MRC et municipalités suivantes :

MRC de Marguerite-D'Youville	MRC de Rouville	MRC de Beauharnois-Salaberry
Calixa-Lavallée	Richelieu	Beauharnois
Contrecoeur	Saint-Mathias-sur-Richelieu	MRC de Vaudreuil-Soulanges
Saint-Amable	MRC de Roussillon	Hudson
Sainte-Julie	Candiac	L'Île-Cadieux
Varenes	Châteauguay	L'Île-Perrot
Verchères	Delson	Les Cèdres
MRC de La Vallée-du-Richelieu	La Prairie	Notre-Dame-de-l'Île-Perrot
Beloil	Léry	Pincourt
Carignan	Mercier	Pointe-des-Cascades
Chambly	Saint-Constant	Saint-Lazare
McMasterville	Saint-Isidore	Terrasse-Vaudreuil
Mont-Saint-Hilaire	Saint-Mathieu	Vaudreuil-Dorion
Otterburn Park	Saint-Philippe	Vaudreuil-sur-le-Lac
Saint-Basile-le-Grand	Sainte-Catherine	
Saint-Jean-Baptiste		
Saint-Mathieu-de-Beloil		

2. Lexique

CAT	Corridor aménagement-transport
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
Ha	Hectare
ESR	Espace stratégique de redéveloppement
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
Log/ha	Logement à l'hectare
MRC	Municipalité régionale de comté
OGAT	Orientations gouvernementales en aménagement du territoire
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PMAD1	Plan métropolitain d'aménagement et de développement en vigueur
PPPMADR	Premier projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement révisé
PIAT	Planification intégrée aménagement-transport
PSD	Plan stratégique de développement
SPPMADR	Second projet de plan métropolitain d'aménagement et de développement révisé
TPECS	Table des préfets et des élus de la Couronne-Sud

3. Rappel des interventions de la Table

Depuis 2020, la TPECS tend la main à la CMM afin de demander un processus de révision du PMAD incluant un plan de travail transparent avec une approche collaborative et efficace entre les élus et les administrations des municipalités, MRC et agglomérations. De plus, en 2021, la TPECS a adopté un document de positionnement stratégique regroupant 41 recommandations dans le but d'engager des discussions constructives afin d'orienter la portée et le contenu du prochain PMAD. Par la suite, de nombreuses résolutions ont été acheminées à la CMM afin d'ouvrir le dialogue et de demander une révision plus inclusive et respectueuse de ses composantes. Force est de constater que nos nombreuses demandes, en amont du processus officiel de révision, ne se sont pas concrétisées au sein du présent exercice de révision du PMAD.

4. Commentaires généraux

La TPECS tient à rappeler à la CMM qu'elle est satisfaite de la majorité des orientations, cibles, critères et demandes inscrites dans le second projet de PMAD révisé. Cela étant, certains critères ou demandes soulèvent des questionnements de la part des élus de la Couronne-Sud ou ne sont tout simplement pas adaptés à la réalité de la couronne. Ainsi, dans le cadre de la présente consultation, nous souhaitons faire ressortir des éléments que nous considérons être prioritaires.

4.1 La prémisses du SPPMADR : une gestion de l'urbanisation en déséquilibre par rapport à la demande

Le SPPMADR évalue la demande à 309 900 nouveaux logements d'ici 2046 et recense 10 900 ha d'espaces vacants et à redévelopper pour les accueillir. Pour déterminer la capacité d'accueil du territoire métropolitain, le SPPMADR choisit de fixer des seuils minimaux de densité élevés, lesquels ne sont pas représentatifs des milieux (voir notre commentaire plus loin). En appliquant ces seuils élevés aux espaces disponibles, il en résulte une capacité d'accueil de 640 600 nouveaux logements, ce qui est 2,06 fois plus élevé que la demande estimée.

La gestion de l'urbanisation du territoire métropolitain doit rechercher, à notre avis, un équilibre avec la demande réelle tout en respectant les caractéristiques des milieux de vie. Pourquoi devrions-nous nous imposer collectivement une pression au développement alors que des seuils inférieurs, tout en étant réalistes et ambitieux, permettraient de répondre à la demande et de retrouver un taux d'inoccupation acceptable et en réponse à la crise du logement ?

Enfin, la détermination de seuils de densité élevés, qui entraîne une capacité supérieure de 2,06 fois à la demande, rend quasi impossible tout ajustement du périmètre d'urbanisation puisque les demandes devront, selon la proposition du SPPMADR, être analysées en considérant la capacité d'accueil.

4.2 Le développement du transport collectif : lien entre le plan stratégique de développement et le PMAD

Le PSD doit permettre de mettre en place des projets qui contribueront significativement à la croissance de la part modale de la Couronne-Sud. Il peut s'agir d'instaurer des mesures préférentielles pour les bus, d'instaurer un service dans des secteurs non desservis ou de hausser la fréquence de l'offre de services dans des secteurs stratégiques. L'instauration d'un cadre financier pérenne et

équitable est également une condition essentielle pour permettre aux secteurs de développer une offre adéquate aux besoins. À l'inverse du premier PMAD, on ne peut exiger des municipalités de fournir des efforts de densification sans s'assurer au préalable qu'une offre de transport collectif performante et adéquate soit instaurée dans les secteurs visés. Pour l'heure, le PSD ne répond ni au besoin des élus de la Couronne-Sud ni à la planification aménagement-transport du SSPMADR, puisqu'il devrait y avoir du transport collectif pour permettre un aménagement cohérent et axé sur celui-ci. Ainsi, la TPECS demande à la CMM d'intégrer le PSD, actuellement en révision, à la version finale du PMADR avant son adoption.

4.3 Conformité et portée des orientations, des critères et des demandes

La TPECS souhaite d'abord souligner les améliorations apportées au texte du SPPMADR, ce qui facilitera l'exercice de conformité des schémas d'aménagement et de développement. Cependant, la Table est d'avis que des améliorations sont encore requises afin d'éviter un exercice fastidieux de négociation à la pièce avec la CMM en raison du manque de précision et de clarté des textes ainsi que de l'absence de méthodologie claire incluse au présent projet. La TPECS réitère l'importance de préciser toutes les attentes dans le SPPMADR afin de ne pas se retrouver, comme avec le PMAD en vigueur, dans une négociation à la pièce où les MRC doivent tenir compte a posteriori de documents administratifs non adoptés par les élus détaillant les exigences du PMAD.

D'une part, la TPECS est d'avis que le niveau de précision attendu pour les « demandes » et les « invitations » lors de l'exercice de conformité doit être détaillé dans le SPPMADR comme pour les notes administratives dans les versions de travail (les demandes « fermes » et « adaptables aux particularités du milieu »). Cela permettrait également de faire le lien avec les critères d'identification, de prescription et de performance.

D'autre part, la TPECS réitère à la CMM, des éléments techniques où des précisions sont attendues (voir section 6 ici-bas).

4.4 Le partage des responsabilités en matière d'aménagement du territoire

La TPECS est d'avis que certaines composantes du SPPMADR, même s'il s'agit d'une invitation, vont au-delà de la fin visée pour le document de planification métropolitaine, soit d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine. De ce fait, la TPECS est d'avis que certaines composantes du SPPMADR ne permettent pas de respecter le principe fondamental du partage des responsabilités en matière d'aménagement du territoire, notamment entre la communauté, les MRC et les municipalités.

D'ailleurs, la LAU réitère que l'aménagement et l'urbanisme sont des responsabilités partagées entre l'État, les communautés, les MRC et les municipalités locales, qu'il importe d'assurer la concertation entre les acteurs et la cohérence des décisions en ces matières et que les documents de planification doivent assumer un rôle prépondérant et fédérateur.

Bien que des ajustements aient été intégrés au SSPMADR, la TPECS est toujours d'avis que le SSPMADR aurait dû se limiter aux éléments d'intérêt métropolitain et permettre aux MRC d'assumer pleinement leur rôle de planification régionale en planifiant le territoire selon les exigences qui lui sont imposées par la LAU. Par exemple, la TPECS est d'avis que la CMM va au-delà de son rôle en identifiant des

contraintes qui ne chevauchent pas le territoire de deux MRC, en s’immisçant dans la planification régionale par des demandes liées à des affectations à prévoir aux schémas ainsi qu’à l’approche réglementaire à retenir pour les contraintes, en exigeant une cartographie et des mesures relatives à la vulnérabilité aux vagues de chaleur, en exigeant des mesures relatives à l’agriculture urbaine au-delà d’une fin principale (potagers, poules urbaines, jardins, etc.), en exigeant des mesures pour répondre aux besoins en matière de logements sociaux et abordables et en exigeant un contrôle de l’abattage d’arbres pour la canopée en milieu bâti, soit hors des milieux naturels.

Qui plus est, plusieurs des exigences proposées au SSMADR doivent déjà être abordées par les MRC dans le cadre des OGAT et le système de monitoring permettra l’évaluation de l’atteinte des orientations selon les moyens retenus par les MRC. D’ailleurs, en lien avec le monitoring, la TPECS demande de retirer l’exigence adressée aux MRC au critère 1.2.3 de « suivre l’occupation et la demande d’espaces industriels ».

La TPECS ne voit pas non plus l’intérêt métropolitain d’exiger aux MRC de présenter les différents modes de transport en débutant par la marche. La demande liée au critère 2.1.1 devrait être revue pour se concentrer sur le but recherché, soit la priorisation de la mobilité durable et non sur la façon dont l’information devra être présentée dans les schémas. Il en est de même pour la demande au critère 2.1.2 sur les pôles d’emploi existants et en émergence qui ne sont pas des pôles d’emploi métropolitains et des pôles à rayonnement international.

Également, la TPECS ne voit pas l’intérêt métropolitain, ni même la cohérence et le respect du partage des responsabilités lorsque le SSPMADR « invite » à l’identification (ex. : les centralités locales, les propriétés municipales vouées à des fins de conservation) et « demande » des mesures pour les planifier ou les régir. Du moment où il s’agit d’une invitation à l’identification, il revient aux MRC le choix de statuer sur les mesures à prendre.

Enfin, la TPECS est également d’avis que la CMM relègue aux MRC un travail d’analyse de composantes identifiées comme étant d’intérêt métropolitain, notamment pour les paysages typiques d’intérêt métropolitain et les éléments significatifs des ensembles patrimoniaux. Ainsi, il ne revient pas aux MRC de définir aux schémas en quoi ces aspects sont d’intérêt métropolitain, mais à la CMM à réaliser elle-même les études en amont afin de conclure à l’intérêt métropolitain.

5. Un PMAD peu adapté à la réalité de la couronne

La TPECS tient à rappeler que les composantes du territoire métropolitain forment un tout et le SPPMADR doit considérer chacune de ses composantes et leur accorder autant d’importance, tout en reconnaissant leur apport.

5.1. Aménagement des milieux de vie complet

La CMM s’appuie sur les principes de la ville des 15 minutes afin de favoriser la création de milieux de vie complets et inclusifs. Selon une [étude de l’Université McGill](#), ce concept n’est pas adapté à la réalité nord-américaine, puisque nos villes sont trop étendues. Ainsi, le concept de la ville des 30 minutes a plus de chances de réussir à s’implanter dans le contexte de la Couronne-Sud. Un autre élément central de cette étude est la place faite au transport collectif. Sachant que l’offre de service dans les couronnes est faible, il est primordial de s’adapter aux différentes réalités, sans toutefois imposer une idée mur-

à-mur. Ainsi, la TPECS demande d'introduire le concept de la ville des 30 minutes dans le SPPMADR pour les municipalités des couronnes.

5.2. Seuil de densité et les mesures d'exemptions

Depuis le premier projet de PMAD révisé, la TPECS demande de revoir à la baisse l'effort de densification demandé à 150 % comparativement aux seuils actuellement en vigueur, et ce, tant pour les secteurs PIAT que pour les secteurs hors PIAT. La TPECS soutient que les nouveaux seuils constituent une densification trop importante comparativement à la demande réelle pour la construction en logements. Un effort de densification à 150 % est plus adapté aux particularités des milieux des cinq secteurs du territoire de la CMM tout en atteignant un équilibre dans la gestion de l'urbanisation du territoire métropolitain.

Présentation des seuils minimaux de densité prescrits au PMAD en vigueur, au PPPMADR, au SPPMADR et la position de la Table (log/ha nette)

Secteur	PMAD1	PPPMADR	SPPMADR	Position TPECS
ESR	N/A	375	200 (train)	187,5
			170 (bus)	
PIAT-TOD	50 (train)	100 (train)	100 (train)	75
	31,25 (bus)	75 (bus)	70 (bus)	56,25
PIAT-CAT	N/A	75	70	56,25
Hors PIAT	De 20 à 31,25 (progressif entre 2011 et 2031 en fonction des MRC)	De 50 à 57,5 (progressif entre 2026 et 2046)	De 36 à 46 (progressif entre 2026 et 2046)	De 37,5 à 45 (progressif entre 2026 et 2046)

La TPECS reconnaît l'effort de la CMM à la suite d'introduction de mesures d'exemptions de l'application des seuils de densité entre le premier et le second projet de PMAD révisé pour les secteurs PIAT et hors PIAT. Or, cette nouvelle mesure s'applique uniquement pour des raisons de santé publique, de sécurité civile et de protection patrimoniale et paysagère. La Table demande que d'autres cas apparaissent dans cette liste, soit :

- Les terrains intercalaires ;
- La prise en compte de la capacité des infrastructures sanitaires (exemple : desserte des services d'aqueduc et d'égouts) dans le cas où l'enjeu n'est pas lié à celui de la santé publique, par exemple en raison de contraintes environnementales ou techniques ;
- La prise en compte des contraintes environnementales ou techniques ;
- La prise en compte de l'environnement sonore et ses impacts pour la santé publique.

5.3. Périmètre métropolitain vs zone agricole

Les potentielles demandes de modification du périmètre métropolitain s'effectuent principalement sur les couronnes de la CMM. De ce fait, le traitement actuel des demandes n'est pas adapté à la réalité de ces territoires puisque l'analyse de toute demande est examinée sur la base de la disponibilité des terrains à développer et à redévelopper sur l'ensemble du territoire métropolitain. Cette approche a notamment pour effet de potentiellement dénaturer un projet ou de priver le territoire et les acteurs qui ont contribué au développement du projet de profiter des retombées.

De plus, afin de faciliter le traitement des demandes de modification du périmètre métropolitain, la CMM doit mettre en place un processus transparent d'analyse et de prise de décision. Ce mécanisme devrait introduire, non seulement des critères d'évaluation adaptés, mais aussi des délais et un dépôt de chaque demande aux instances politiques concernées de la CMM.

6. Des précisions pour l'exercice de conformité

En vrac, voici les demandes de précision du SSPMADR pour faciliter l'exercice de conformité :

- a) La section « Les orientations, les objectifs et les critères » devrait préciser que la MRC peut, au lieu d'introduire les exigences demandées dans le schéma, utiliser l'un ou l'autre de ses pouvoirs réglementaires régionaux pour assurer la conformité au PMADR (LAU, art. 79.1 et suivants).
- b) Le critère 1.3.1 mentionne : « Enfin, en complémentarité aux mesures visant l'amélioration de l'accessibilité piétonne dans les PIAT et les centralités locales, la CMM demande (...) ». Or, la référence aux centralités locales devrait être retirée puisque, contrairement aux PIAT, les mesures pour les centralités locales sont une invitation et non une demande.
- c) La TPECS se questionne sur le réalisme de la demande liée au critère 2.1.2, soit l'amélioration et la bonification de l'accessibilité aux pôles d'emploi métropolitains et aux pôles à rayonnement international par le biais de modes de transport durable et décarboné pour les personnes et les marchandises. Certes, un schéma peut planifier l'organisation du transport selon les différents modes, lequel concerne davantage le transport des personnes. Quant à la décarbonisation du transport des marchandises, généralement par camionnage, nous sommes d'avis que cela ne relève pas des compétences d'une MRC.
- d) La TPECS se questionne sur le lien entre le critère 3.1.5 (identification des rives et du littoral), incluant la demande qui y est associée, et l'objectif poursuivi, soit l'identification des territoires permettant l'atteinte des engagements de la CMM en matière de conservation des milieux naturels. Nous comprenons que les rives et le littoral sont compris dans les milieux naturels et hydriques, cependant, la demande est formulée « afin d'assurer une cohérence entre les travaux servant à établir les zones inondables et les efforts visant à accroître la protection des milieux humides et hydriques. ». Quel est le lien entre les zones inondables, qui ne sont pas présentes partout, et les rives et le littoral ? La demande devrait être reformulée ou retirée.
- e) Le contenu du critère 3.4.1 demeure encore difficilement compréhensible, notamment sur l'intégration des « composantes des paysages d'intérêt métropolitain » en « identifiant leurs composantes du paysage d'intérêt métropolitain ».
- f) À la 2^e demande du critère 3.4.2, les deux points débutant par « Tenir compte des composantes (...) » devraient être retirés puisque ceux-ci sont déjà exigés à la 1^{ère} demande.