

LE PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME (PPU) GRAND TRUNK

ET LE PROJET QUARTIER VICTORIA À SAINT-LAMBERT; ANALYSE DES ACTIONS D'URBANISME

Danielle Pilette, Ph.D., urbaniste émérite et professeure associée, Département de Stratégie,
responsabilité sociale et environnementale, ESG-UQAM

Mars 2021

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La Ville de Saint-Lambert nous a confié le mandat d'examiner le programme particulier d'urbanisme (PPU) Grand Trunk dans lequel s'est inscrit le projet du Quartier Victoria principalement sous les angles de la conformité et de la performance au bénéfice tant de l'organisation municipale que de l'intérêt de la collectivité lambertoise. Le PPU est un outil spécialisé d'urbanisme, dédié spécifiquement aux centres villes et aux territoires dits centraux des municipalités; il est disponible depuis la première moitié des années 1980. À cause de son lien privilégié avec la planification et ses objectifs, il a notamment pour effets de suspendre l'approbation référendaire, et, aux fins de contrer la spéculation, de permettre à la municipalité de recourir à la réserve foncière précédant l'acquisition de certaines propriétés, y compris par expropriation municipale, ainsi que leur revente subséquente.

La Ville de Saint-Lambert est l'une des quatre-vingt-deux (82) municipalités de la Communauté métropolitaine de Montréal. Le 1^{er} janvier 2002, son territoire intégrait celui de la nouvelle ville agrandie de Longueuil par effet de la *Loi portant réforme à l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*. Depuis 2005, la Ville de Saint-Lambert a cependant retrouvé un statut et son identité propres tout en devenant l'une des municipalités liées de l'agglomération de Longueuil. Saint-Lambert se caractérise d'ailleurs par une identité forte, par son cadre bâti de cité-jardin traditionnelle, sa situation riveraine du fleuve Saint-Laurent, sa proximité du centre-ville de Montréal auquel elle est directement reliée par une gare et des voies ferrées et par le pont Victoria

En 2009, le Conseil municipal de la Ville de Saint-Lambert a adopté un plan d'urbanisme (PU) et un programme particulier d'urbanisme (PPU) pour le pôle multifonctionnel Grand Trunk, c'est-à-dire la partie des abords de la gare à proximité du centre-ville appelée à accueillir un projet de développement avec orientation de type « transit » (TOD), comportant un habitat moyennement densifié ainsi que des services de proximité. Ce PPU répondait à des objectifs de la Ville pour le territoire concerné : requalification territoriale à proximité de la gare et densification augmentant la population ainsi que la fréquentation potentielle des commerces et services de proximité, incluant ceux du centre-ville, à vocation locale, quoique certains établissements de Saint-Lambert atteignent un rayonnement régional, notamment en matière d'éducation et de culture. La Ville voyait l'adoption de son PPU Grand Trunk comme un geste catalyseur du repositionnement de son centre en matière de diversification de ses modèles d'habitation, de revitalisation de ses commerces et services, et d'interrelations entre des fonctions urbaines, dont l'habitat, et la mobilité des personnes, particulièrement quant aux modes de transport collectifs et actifs.

Malgré certains délais dans la réalisation du projet, le PPU Grand Trunk a effectivement permis d'atteindre l'objectif de production d'environ quatre cents unités

résidentielles neuves de densité moyenne au Quartier Victoria, à proximité tant de la gare que du centre-ville, et d'ainsi favoriser la revitalisation économique du pôle commercial et de services au cœur de la Ville. En ce sens, le PPU Grand Trunc a atteint des objectifs du développement durable en diversifiant les catégories socio-démographiques susceptibles d'accéder au parc résidentiel de la Ville, en favorisant le développement économique local, et en assurant au moins une certaine protection de l'environnement naturel et construit par le recours au plan d'intégration et d'implantation architectural (PIIA), au lieu de l'hypothéquer davantage comme c'est malheureusement trop souvent le cas de divers projets en territoires métropolitains. Il a permis aussi à Saint-Lambert de valoriser l'offre de transport collectif en établissant à proximité de la gare un nombre accru d'usagers potentiels. En ce sens, le Quartier Victoria constitue nettement pour Saint-Lambert un complément à son modèle traditionnel dominant de développement et une adaptation mesurée aux exigences de l'urbanisme contemporain.

Toutefois, la réalisation du PPU n'a pas été sans poser un certain nombre de défis. Par exemple, en matière de contraintes anthropiques, la proximité du terrain acquis par les promoteurs auprès du CN par rapport aux voies ferrées et les conditions de l'entente entre les parties ont imposé des précautions dont les exigences ne sont pas entièrement satisfaites encore à ce jour pour ce qui concerne le mur séparatif de protection. La situation est complexe compte tenu de la juridiction fédérale en matière de sécurité ferroviaire, et de l'évolution depuis 2013 des lignes directrices conjointes de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et de l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC) applicables aux nouveaux aménagements du territoire à proximité des activités ferroviaires et des voies ferrées. De plus, dans le cas d'au moins un immeuble, ayant évolué d'une proposition de Résidence pour personnes âgées (RPA) à l'implantation effective d'une habitation collective, des constats d'infraction ont été émis par la Ville. Pour ce même immeuble, le nombre de cases de stationnement réalisées se trouve moindre que les attentes initiales pour toutes les catégories, incluant les stationnements de visiteurs et ceux destinés aux vélos.

Sous l'angle de l'analyse de la conformité, les obligations d'urbanisme concernent les choix des instruments et le respect des processus appropriés. À cet égard, le recours au PPU et au PIIA correspond au standard des bonnes pratiques en urbanisme pour la partie centrale du territoire. Le PPU est d'ailleurs l'instrument spécialisé, dédié au centre-ville et aux parties centrales du territoire. Le PIIA le complète en permettant d'évaluer tout projet y prenant place par rapport à des critères établis, au lieu de normes, et d'ainsi intégrer et protéger au mieux le caractère patrimonial du milieu particulier, tant naturel que construit. L'appréciation du degré de satisfaction des critères a cours en différentes étapes par plusieurs instances impliquées : dans le cadre d'une consultation publique, d'une recommandation du comité consultatif d'urbanisme et enfin d'une résolution du conseil municipal. Dans le cas du Quartier Victoria, à chaque étape, le résultat de l'appréciation a été favorable.

Sous l'angle de l'analyse de la performance, les objectifs du PPU ont été atteints pour le secteur concerné : la consolidation résidentielle et des services, la requalification territoriale du Quartier

Victoria, et même le renforcement du lien entre aménagement et mobilité-transport pour la Ville de Saint-Lambert. Le transport collectif, en particulier, exige au moins une densité moyenne à proximité immédiate de l'équipement ou du trajet pour assurer sa fréquentation et la pertinence des investissements qu'il requiert. Par contre, l'entente ou la convention de développement entre la Ville et les promoteurs aurait pu stipuler des exigences plus précises et restrictives quant à la réalisation rigoureuse du projet de base, notamment en matière de statut d'occupation des logements, à l'origine prévu en copropriété. L'intérêt d'une entente ou d'une convention est justement, entre autres, de dépasser pour un cas précis des limites aux pouvoirs réglementaires municipaux opposables à l'ensemble des cas, par exemple par le zonage. À défaut, la Ville a dû procéder par amendement au zonage pour un immeuble afin d'atteindre son objectif de nombre de logements pour l'ensemble du projet.

À lui seul, toutefois, le Quartier Victoria ne semble pas avoir grandement modifié le positionnement, déjà enviable, de la Ville de Saint-Lambert par rapport aux autres villes de l'agglomération de Longueuil, de la couronne sud, ni de la Communauté métropolitaine de Montréal. La Ville de Saint-Lambert est en effet une ville mature, alors que d'autres sont en pleine croissance, dotées de superficies plus vastes et surtout n'en sont encore qu'aux premières étapes de leur cycle de vie. L'urbanisme de l'avenir, pour Saint-Lambert, s'annonce vraisemblablement moins dans des projets de grande taille que dans la reconnaissance tant de ses énormes avantages de localisation que de sa forte culture communautaire et d'implication citoyenne. Il faudra donc continuer de s'assurer que la performance globale de chaque projet reflète qualitativement et quantitativement la forte valeur que leur rareté permet aux terrains d'acquérir dans une ville aussi appréciée.

TABLE DES MATIÈRES

LE MANDAT	6
INTRODUCTION	8
1-LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET IMMOBILIER DE SAINT-LAMBERT DEPUIS LES ANNÉES 2000	9
2-DU PPU PÔLE MULTIFONCTIONNEL (secteur Grand Trunk, à proximité du centre-ville) AU PROJET QUARTIER VICTORIA : POUVOIRS, DÉFIS, HISTOIRE ET ÉTAPES MARQUANTES	11
3-L'ENCADREMENT DU PROJET QUARTIER VICTORIA PAR LA VILLE DE SAINT-LAMBERT	25
4-ÉVALUATION DU PROJET QUARTIER VICTORIA SOUS LE PRISME DE LA CONFORMITÉ ET DE LA PERFORMANCE	28
CONCLUSION	31
BIBLIOGRAPHIE	33

LE MANDAT

EXAMEN DE LA PERFORMANCE ET DE LA CONFORMITÉ DES PROCESSUS ET DES CONTENUS D'URBANISME PAR LA VILLE DE SAINT-LAMBERT ET PAR LES PROMOTEURS EN REGARD DES PROJETS DU TERRITOIRE DU PPU PÔLE MULTIFONCTIONNEL À PROXIMITÉ DE LA GARE

Le plan d'urbanisme et le programme particulier d'urbanisme (PPU) sont entrés en vigueur en 2009. Ils s'inscrivaient dans les tendances généralement observées dans les territoires plus centraux, plus anciens et plus développés de la Communauté métropolitaine de Montréal :

- densification, surtout à proximité des équipements structurants;
- rattrapage en banlieue de proximité quant à la construction d'édifices résidentiels multi-logements, en formule copropriété ou en location, jusqu'alors populaires surtout dans les quartiers centraux de l'île de Montréal;
- intérêt pour des hauteurs variables des édifices résidentiels et pour l'offre de services de proximité tant pour la population générale que comme accompagnement au style de vie projeté par les résidents des nouveaux ensembles.

Le PPU correspondait alors aux grandes perspectives et perceptions du marché immobilier puisque des immeubles du territoire avaient déjà été acquis par le secteur privé aux fins de projets futurs et que d'autres l'ont été par la suite.

Comme dans d'autres cas, ce sont les phases ultérieures de l'opérationnalisation des projets qui posent problèmes. Les pressions sont alors grandes tant sur la municipalité, gardienne à long terme des intérêts de ses citoyens privés et corporatifs, que sur les promoteurs, qui subissent l'urgence financière, et souhaitent la réalisation rapide de la construction parce qu'ils perçoivent de plus une volatilité de leur clientèle-cible. Or les instruments de l'urbanisme discrétionnaire impliquent que la rapidité d'opérationnalisation soit subordonnée, dans des limites acceptables, à la durabilité et à l'acceptabilité du projet, dans ses dimensions non seulement marchandes, mais aussi sociales, économiques, et environnementales. Justement parce que le territoire concerné est structurant, en l'occurrence le centre-ville, il faut en attendre davantage, et il faut que le projet offre des garanties de pertinence pour plusieurs décennies. Ceci s'avère d'autant plus que la ville de Saint-Lambert correspond au modèle non pas de la ville de masse, mais plutôt à celui de la cité-jardin patinée par les différentes époques de la fin du XIX^e et surtout du XX^e siècle.

L'historique sommaire du développement du pôle multifonctionnel de Saint-Lambert nous montre déjà que des problèmes de conciliation des processus et des contenus d'urbanisme sont survenus à compter de 2014-2015, à toutes les étapes préalables à la construction, qui a débuté avant l'émission de permis. Des problèmes plus précis et plus communs à divers projets ailleurs se sont ajoutés à propos de la superficie de certains logements, du plan de gicleurs, de la gestion

de la circulation et du stationnement pendant la construction, ainsi que de la réhabilitation de terrains. En 2019-2020, certains problèmes subsistaient comme des éléments dérogatoires, le nombre de cases de stationnement et le mur anticollision.

La présente proposition de services inclut **les étapes suivantes** :

-examen de toute la documentation disponible concernant les instruments d'urbanisme, pour dégager leur interprétation et leur opérationnalisation par le Service et la Ville de Saint-Lambert;

-examen des projets des promoteurs et leur évolution à travers le temps, leur niveau de précision, et la capacité et les délais de réponse aux exigences institutionnelles et publiques;

-examen des réactions et attentes de la nouvelle population du Pôle multifonctionnel;

-mise en perspective pour Saint-Lambert, compte tenu d'autres projets présentant des similarités d'objectifs ou de caractéristiques territoriales, ailleurs;

-formulation de recommandations à la Ville et aux acteurs privés dans une perspective d'amélioration du processus de qualité des projets et de leur traitement en urbanisme;

-formulation possible de recommandations au Ministère des Affaires municipales et de l'habitation concernant l'encadrement des projets d'envergure à proximité d'équipements publics structurants ainsi que concernant les délais après lesquels soit une conciliation, soit une étude d'acceptabilité du projet, soit un autre mécanisme à déterminer, incluant une nouvelle consultation publique, pourrait ou devrait être imposé comme exigence à la réalisation d'un grand projet.

INTRODUCTION

La ville de Saint-Lambert est une municipalité ancienne et traditionnelle de la rive-sud de Montréal, située en bordure immédiate de fleuve Saint-Laurent et, par le pont Victoria, à grande proximité et très en lien avec le centre-ville de Montréal et sa gare centrale. Ce lien ferroviaire a constitué un avantage de localisation et un facteur important du développement de Saint-Lambert comme une banlieue de Montréal et notamment, à l'origine, une banlieue dortoir plutôt cossue pour des professionnels et gestionnaires oeuvrant au centre-ville de Montréal. D'ailleurs, surtout après son annexion du territoire de Prévile, Saint-Lambert a acquis l'image d'une cité-jardin planifiée et modèle, un peu comme Ville Mont-Royal sur l'île de Montréal, et comme Rosemère sur la rive-nord, toutes reliées au centre-ville de Montréal par le train.

Maintenant l'une des villes liées à l'agglomération de Longueuil, la Ville de Saint-Lambert est démographiquement assez stable, alors que d'autres sont en croissance, et même en forte croissance, comme Brossard. Par opposition, Saint-Lambert apparaît aujourd'hui comme une ville de niche, avec une assez faible population, à environ 22 500 personnes, très fortement résidentielle, à environ 94% des valeurs foncières, et dotée d'un parc immobilier à valeur moyenne élevée. La gestion de la ville, et notamment sa gestion financière, semble plutôt prudente, voire conservatrice. Par comparaison, on peut établir que les dépenses de la Ville sont bien contrôlées, comme d'ailleurs son endettement, que le taux de taxation y est assez compétitif, mais que l'excédent accumulé par rapport aux revenus y est relativement modeste.

Saint-Lambert est aussi une ville dotée d'éléments culturels et d'actifs naturels. Même les commerces, principalement installés autour de la rue Victoria, sont rarement banals, souvent assez spécialisés, et participent au mode de vie urbain propre à Saint-Lambert.

Le Quartier Victoria est un projet de type « transit oriented development » TOD, situé à l'angle des rues Victoria et Cartier, à proximité de la gare et du centre-ville de Saint-Lambert. Il comporte environ quatre cents (400) unités de condos réparties dans cinq bâtiments, et a été réalisé en plusieurs phases, dont l'une qualifiée d'habitation collective comporte des logements offerts en location destinée à une clientèle de 55 ans et plus. La conception du projet dans son ensemble est assez standard par rapport aux projets contemporains du même type à proximité d'une gare et des voies ferrées en milieu déjà urbanisé.

1-LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET IMMOBILIER DE SAINT-LAMBERT DEPUIS LES ANNÉES 2000

1.1 Brisure et mode rattrapage suite à la fusion puis à la reconstitution de la Ville, 2002-2005

Comme plusieurs autres municipalités, la Ville de Saint-Lambert a été concernée par la *Loi portant réforme à l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*; le 1^{er} janvier 2002, son territoire intégrait celui de la nouvelle Ville agrandie de Longueuil. Si l'organisation et des services en ont été affectés, il semble que ce ne fut pas le cas de l'instrumentation d'urbanisme, demeurée en vigueur, du moins pour l'essentiel. Suite à un changement de gouvernement, et l'entrée en vigueur de la *Loi concernant la consultation des citoyens*, un scrutin référendaire fut tenu le 20 juin 2004 quant à la reconstitution de la ville antérieure pour les territoires répondant aux conditions. Un comité de transition effectua ensuite certains travaux préparatoires. La Ville de Saint-Lambert fut reconstituée le 19 octobre 2005 par le décret 965-2005 qui la liait simultanément à l'agglomération de Longueuil. À notre avis, ces événements majeurs ont affecté voire érodé d'abord l'identité de Saint-Lambert, ainsi que son élan. Certaines fusions forcées mal acceptées ont été combattues vigoureusement et ont créé des pressions et un sentiment d'urgence plutôt que de prudence dans le milieu local. De plus, elles ont altéré, la vision et la culture de la fonction publique ici lambertoise, intégrée à la fonction publique de la grande ville de Longueuil, avant de repartir la machine municipale dans des conditions en partie définies par le comité de transition. Même reconstituée, la Ville demeure amputée de certaines de ses compétences, dorénavant dévolues à l'agglomération. Après ces traumatismes organisationnels, une grande prudence aurait probablement été de mise, surtout que le marché immobilier entamait de profonds changements. Mais des villes nouvellement reconstituées ont pu choisir d'opérer en mode rattrapage si l'occasion de nouveaux projets se présentait, surtout qu'à la même période le marché immobilier se dynamisait considérablement.

1.2 Imposition d'exigences éthiques aux organisations municipales et à leurs fournisseurs et intéressés

Depuis 2002, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (chap. T-11.011), vise à rendre transparentes les activités de lobbyisme auprès des détenteurs de charges publiques, y inclus les détenteurs de charges municipales. Les lobbyistes doivent donc inscrire leurs activités à un registre qui peut être consulté par les médias et les citoyens intéressés.

L'Autorité des marchés publics, organisme créé plus récemment dans la foulée de la Commission Charbonneau sur les contrats dans l'industrie de la construction, veille aussi à la transparence des appels d'offres publics et de l'octroi des contrats publics; ses activités comportent un volet municipal.

Enfin, la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (chap. E-16.1.01) a imposé aux municipalités d'adopter des règlements en ces deux matières. La Ville de Saint-Lambert a donc adopté en 2012 son Règlement concernant le code d'éthique et de déontologie régissant les employés municipaux de la Ville de Saint-Lambert (numéro 2012-100). En 2014, elle a adopté son Règlement concernant le Code d'éthique et de déontologie régissant les élus et le personnel cadre de la Ville de Saint-Lambert (numéro 2014-112). En 2016, la Ville adoptait le nouveau Règlement concernant le code d'éthique et de déontologie régissant les élus municipaux (numéro 2016-261). Ce règlement abroge le précédent règlement numéro 2014-112 et on peut déduire que par conséquent, comme le nouveau règlement 2016 en vigueur concerne les seuls élus, le personnel cadre est maintenant intégré aux employés municipaux pour l'application de l'éthique et de la déontologie à la Ville de Saint-Lambert. Il reste quand même que le Code antérieur, s'adressant aux élus et au personnel cadre entre 2014 et 2016, pourrait constituer un révélateur d'une pointe de culture organisationnelle visant à coopter le personnel cadre de façon à ce qu'il non seulement exécute les décisions du conseil municipal mais aussi y adhère, de préférence à une culture plus neutre de consultation, laquelle viserait à obtenir un maximum d'informations avant la prise de décision politique et à minimiser des problèmes potentiels pour l'organisation municipale (Siegler, 2020).

1.3 Marge d'autonomie significative pour l'urbanisme à Saint-Lambert par rapport aux instances supra municipales jusqu'en 2017

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a adopté son Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) en 2011. Celui-ci ne s'est traduit concrètement dans le Schéma d'aménagement et de développement (SAD) de l'agglomération de Longueuil qu'en 2017, lors de l'entrée en vigueur du nouveau schéma révisé de troisième génération. Ce nouveau SAD s'articule principalement autour de deux grands points majeurs pour le territoire de l'agglomération de Longueuil : d'une part, la densification, jusqu'à l'atteinte de densité moyenne à élevée autour des pôles majeurs de transport collectif et d'autre part la protection d'une portion significative du territoire visant la conservation des écosystèmes d'intérêt.

Toutefois, malgré sa marge d'autonomie significative jusqu'en 2017 pour la détermination de ses orientations d'urbanisme, la Ville de Saint-Lambert a choisi de devancer ses obligations et de favoriser une densification de son territoire à proximité de la gare aux abords de son centre-ville. Par contre, dans son programme particulier d'urbanisme (PPU) entré en vigueur en 2009, et notamment dans sa section 6 sur les dispositions particulières et les outils de mise-en-œuvre, on trouve plusieurs références à la planification urbaine de la Ville dans les années 1994-95 et les suivantes. Il y a donc une approche de reflet d'une certaine continuité, un souci de cohérence et de préservation de l'identité et de l'authenticité aux abords du centre-ville de Saint-Lambert.

1.4 Montée de l'immobilier et de la Richesse foncière uniformisée des villes

Dès 2004-05, le marché immobilier a pris de la vigueur au Québec, et la richesse foncière uniformisée des municipalités aussi. Selon le MAMH, « La richesse foncière par habitant pour l'ensemble du Québec a augmenté en moyenne de 7,1% par année entre les années 2008 et 2012. Elle est passée de 80 453\$ en 2008 à 105 765\$ en 2012. La population a connu une croissance moyenne de 0,8% par année pendant la même période (MAMH, 2012, p. 12)». Ces données concernent l'ensemble du Québec, mais les municipalités plus peuplées et celles de la région métropolitaine de Montréal ont été encore davantage favorisées.

Plus intéressant encore, pour profiter de la vigueur du marché immobilier, et de son impact sur leurs revenus fiscaux, les municipalités de 10 000 habitants et plus n'avaient pas nécessairement grand-chose à faire, notamment dans les florissantes régions métropolitaines. Selon différents tableaux et graphiques présentés par le MAMH (2012), « Ces données permettent de constater que l'augmentation de la Richesse foncière uniformisée (RFU) des municipalités de 10 000 habitants et plus provient en majorité de l'augmentation de la valeur des immeubles (terrains et bâtiments, note de l'auteur du rapport). En effet, la valeur des permis de bâtir émis pour cette période correspond à 37% de l'augmentation de la RFU des municipalités de 19 999 habitants et plus. Cependant, en 2011, dû à un ralentissement de la croissance de la RFU des municipalités de 10 000 habitants et plus, la proportion de la valeur des permis de bâtir émis augmente à près de la moitié de la hausse de la RFU, soit à 47% (MAMH, 2012, p. 11).

2-DU PPU PÔLE MULTIFONCTIONNEL (secteur Grand Trunk, à proximité du centre-ville) AU PROJET QUARTIER VICTORIA : POUVOIRS, DÉFIS, HISTOIRE ET ÉTAPES MARQUANTES

Le Projet Quartier Victoria a pu être concrètement opérationnalisé dans le cadre de réserves foncières et d'un programme d'acquisition d'immeubles par la Ville autorisés par le programme particulier d'urbanisme (PPU).

2-1 Pouvoirs d'urbanisme de la Ville

2.1.1 En matière de réserves foncières et de programme d'acquisition d'immeubles

Les pouvoirs municipaux en ces matières sont expliqués comme suit dans le document électronique du Ministère des Affaires municipales intitulé Le Guide. La prise de décision en urbanisme :

« En vertu de ses pouvoirs en matière d'acquisition et de cession de bâtiments et de terrains, la municipalité peut favoriser la réalisation de projets publics et, dans certains cas, de projets privés.

Utilité

Le développement et la mise en valeur des parties du territoire municipal par des promoteurs publics ou privés ne peuvent se faire que lorsque ces derniers disposent des terrains et des bâtiments requis pour la réalisation de leurs projets. Les acquisitions se font normalement par des transactions de gré à gré entre les propriétaires.

Or, dans certains cas, la réticence des propriétaires actuels à se départir de leurs terrains ou bâtiments, ou le prix élevé qu'ils en demandent, peut empêcher la réalisation de projets comportant des avantages pour la collectivité. Dans d'autres cas, le morcellement d'un secteur en plusieurs propriétés, ou le fait qu'elles appartiennent à une corporation publique qui ne peut légalement les utiliser à des fins autres que publiques, peut empêcher leur mise en valeur.

Afin de parer à ces difficultés, trois types de pouvoirs permettent aux municipalités de jouer un rôle d'intermédiaire dans le secteur immobilier afin d'assurer la disponibilité des espaces requis au développement. Dans tous ces cas, il s'agit de pouvoirs d'acquisition et d'aliénation d'immeubles non pas à des fins municipales, mais plutôt à des fins parapubliques ou privées. L'acquisition peut se faire de gré à gré ou, dans certains cas, par expropriation.

En plus d'acquérir des immeubles, la municipalité peut exécuter des travaux de diverses natures afin d'accroître l'intérêt des promoteurs.

Caractéristiques

Dans ce domaine, les pouvoirs habilitants se trouvent dans le Code municipal du Québec, la Loi sur les cités et villes et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Sauf disposition contraire, l'aliénation de tout bien de toute municipalité doit être réalisée à titre onéreux. La cession à titre gratuit ne peut être faite qu'au profit du gouvernement, de l'un de ses ministres ou organismes, d'une municipalité, d'une communauté métropolitaine, d'une commission scolaire ou d'un organisme à but non lucratif. Sauf disposition contraire, il est interdit à toute municipalité d'acquérir ou de construire un bien principalement aux fins de le louer. Enfin, rappelons qu'une municipalité peut exproprier un immeuble seulement si c'est pour une fin municipale.

Les différents types de [pouvoirs d'acquisition](#) et d'aliénation dont les modalités varient sont les suivants :

- *le programme d'acquisition d'immeubles du centre-ville ainsi que les acquisitions non prévues par le programme;*
- *le programme de revitalisation à l'égard d'un secteur qu'une municipalité délimite, à l'intérieur de toute zone identifiée dans le règlement de zonage, dans lequel la majorité des bâtiments ont été construits depuis au moins 20 ans et dont la superficie est composée pour moins de 25 % de terrains non bâtis, en vertu de l'article 85.2 de la LAU;*
- *les acquisitions aux fins de services sociaux et de santé;*
- *les acquisitions aux fins de réserves foncières ou d'habitation.*

Pour pouvoir adopter un programme d'acquisition d'immeubles au centre-ville, l'adoption d'un [programme particulier d'urbanisme](#) (PPU) pour le territoire concerné s'avère une condition préalable au recours à ces pouvoirs d'acquisition et d'aliénation.

Dans ce cas, la municipalité locale peut notamment :

- *acquérir un immeuble de gré à gré ou par expropriation;*
- *détenir et administrer l'immeuble;*
- *exécuter les travaux d'aménagement, de restauration, de démolition ou de déblaiement requis sur l'immeuble; aliéner ou louer l'immeuble aux fins prévues.*

Dans les autres cas, il s'agit plutôt d'interventions ponctuelles et l'adoption d'un programme d'acquisition n'est pas requis. Ainsi, une municipalité locale peut posséder des immeubles à des fins de réserve foncière. Elle peut aussi posséder des immeubles à des fins d'habitation. Elle peut : louer un tel immeuble; l'aménager et y installer des services publics; démolir, transporter ou restaurer une construction qui y est érigée; y ériger une construction. »

2.1.2 En matière de programme particulier d'urbanisme (PPU)

Donc, pour opérationnaliser son programme d'acquisition d'immeubles, la Ville de Saint-Lambert devait adopter pour le territoire concerné une planification détaillée sous forme de

programme particulier d'urbanisme (PPU). Le Guide. La prise de décision en urbanisme le présente comme suit :

« Le programme particulier d'urbanisme (PPU) est une composante du plan d'urbanisme. Le plan d'urbanisme réfère à la planification de l'ensemble du territoire municipal tandis que le PPU permet d'apporter plus de précisions quant à la planification de certains secteurs qui suscitent une attention toute particulière de la part du conseil municipal. Il peut s'agir, par exemple, du développement d'un nouveau secteur résidentiel, industriel ou d'un centre-ville. »

Il s'agit donc d'un outil spécialisé d'urbanisme, dédié spécifiquement aux centres villes et aux territoires dits centraux des municipalités; à cause de son lien privilégié avec la planification et ses objectifs, il a cependant notamment pour effets de suspendre l'approbation référendaire de la part des citoyens, et de permettre l'acquisition municipale de propriétés, y compris par expropriation, et leur revente subséquente. Le Guide. La prise de décision en urbanisme en fait mention comme montré, entre autres, ci-après.

« Utilité

En général, on peut mentionner trois raisons pouvant amener le conseil municipal à adopter un PPU pour une partie de son territoire :

- *Lors de l'élaboration, de la modification ou de la révision du plan d'urbanisme, il est possible que l'importance d'un ou de plusieurs secteurs justifie une attention particulière sur les plans physique, économique et social (p. ex. une réglementation particulière, des travaux publics importants).*
- *L'annonce d'un projet important peut provoquer des changements substantiels dans le secteur visé et avoir des incidences sur les finances et l'administration municipales (p. ex. l'implantation prochaine d'un projet domiciliaire, d'un important centre d'emplois, d'une route ou d'une industrie). L'intégration d'un tel projet au milieu bâti peut nécessiter une planification particulière et détaillée.*
- *L'identification par le conseil, les citoyens, les gens d'affaires ou par d'autres intervenants d'une préoccupation particulière concernant l'avenir d'un secteur de la municipalité, de problèmes ou de possibilités de mise en valeur peut démontrer la nécessité, pour la municipalité, d'assumer un leadership à l'égard d'un secteur afin d'influencer le processus de développement et de coordonner les actions des divers intervenants intéressés (p. ex. centre-ville, centre d'affaires, rues et ruelles trop étroites, choix et variétés de commerces limités, manque de stationnements ou, inversement, trop d'espace occupé par le stationnement, difficultés aux intersections, absence d'harmonie architecturale, nouveau*

dynamisme économique, présence d'un marché potentiel pour certains services, paysage urbain intéressant une fois les éléments négatifs éliminés, caractère historique, élimination des enseignes inadéquates).

Par exemple, dans le cadre d'une stratégie de revitalisation du centre-ville et compte tenu du nouveau dynamisme qui l'anime ainsi que du pouvoir d'attraction que celui-ci exerce sur les résidents éventuels, la municipalité pourrait adopter un PPU afin :

- de confirmer la vocation régionale du centre-ville en y privilégiant les axes de développement reliés à la culture, à l'enseignement, aux nouvelles technologies ainsi qu'au tourisme et en définissant les activités principales et complémentaires génératrices d'emplois et d'animation;
- de confirmer la localisation du cœur de quartier à l'intérieur du centre-ville en redonnant à la rue commerciale son rôle de rue principale par la présence d'activités répondant aux besoins des diverses clientèles locales et régionales;
- d'assurer le maintien et l'amélioration de la qualité de vie de la population du quartier;
- de retisser les axes de circulation du quartier pour les véhicules et les piétons en recréant et en mettant en valeur les liens qui unissent les divers secteurs du quartier et ceux qui le relient aux autres quartiers.
-

Caractéristiques

Dans ce domaine, les pouvoirs habilitants se trouvent aux articles 85 et 85.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Le PPU diffère du plan d'aménagement d'ensemble (PAE) puisque le PPU est entièrement élaboré par la municipalité qui souhaite réaliser elle-même une planification détaillée. Le PAE est proposé par le promoteur intéressé et approuvé par la municipalité sur la base de critères d'évaluation adéquats et appropriés aux différentes zones de [PAE](#).

Un PPU peut comprendre :

- [l'affectation](#) détaillée du sol, c'est-à-dire l'utilisation future qu'entend permettre la municipalité à l'intérieur du secteur concerné par le PPU et la [densité](#) de son occupation, c'est-à-dire l'intensité du développement prévu;
- **le tracé projeté et le type des voies de circulation**, des réseaux de transport, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution (p. ex. le concept du réseau des espaces publics et des liens piétonniers du quartier, le plan de circulation et de stationnement du secteur);
- **la nature, l'emplacement et le type des équipements et des infrastructures** destinés à l'usage de la vie communautaire (p. ex. les équipements culturels : bibliothèque, places

publiques; une salle communautaire; les équipements de loisir : centre sportif; les équipements administratifs : hôtel de ville; le mobilier urbain : lampadaires, banc, signalisation routière et piétonnière);

- **la nomenclature des travaux prévus** (p ex. l'aménagement de parcs et de places publiques, de lien piétonnier; le réaménagement de rues, de ponts, des terminus et des arrêts d'autobus; la restauration de bâtiments; la naturalisation de berges), **leurs coûts** approximatifs de réalisation et une indication des organismes concernés;
- **les règles de zonage, de lotissement et de construction proposées** qui guideront l'élaboration des règlements d'urbanisme (p. ex. la révision de la réglementation de zonage sur les normes d'implantation; les usages commerciaux et la mixité; la dimension des enseignes et affiches; l'aménagement paysager; la localisation des accès aux terrains et des stationnements; les critères d'intégration et d'implantation architecturale des bâtiments);
- **la séquence de construction** ou l'ordre de priorité qu'entend donner la municipalité à la réalisation des équipements urbains et des réseaux et terminaux d'aqueduc et d'égouts (p. ex. l'acquisition de terrains et de bâtiments; l'élargissement, la réfection des trottoirs; la signalisation, etc.);
- **la durée** approximative des travaux.

Par ailleurs, il serait approprié de joindre au PPU le diagnostic des composantes physico-spatiales et socio démographiques devant être considérées dans la préparation des propositions d'aménagement et l'élaboration du PPU.

Le recours au PPU comporte des avantages importants dont la possibilité d'utiliser des moyens d'intervention directe sur le cadre bâti : »

De cette section sur les pouvoirs de la Ville en matière d'acquisitions foncières et d'adoption d'un plan particulier d'urbanisme (PPU), tels qu'établis selon le document électronique [Le Guide. La prise de décision en urbanisme](#), on doit retenir particulièrement les points suivants.

D'abord, le rôle du conseil municipal est important dans l'adoption d'un PPU, tout comme celui des citoyens, des gens d'affaires et des autres intervenants. Or, aucun élément nous permet de savoir si l'on a posé la question de l'opportunité de l'adoption du PPU ou de son caractère possiblement prématuré dans la mesure où, malgré le travail autour du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), la planification supra locale n'imposait pas encore une densification obligatoire à proximité du centre-ville, mais surtout, dans la mesure où la Ville de Saint-Lambert se trouvait en mode rattrapage après sa reconstitution et où le consensus politique était tellement à reconstruire qu'aucun maire a obtenu un deuxième mandat depuis 2005. Les maires élus depuis lors ont été en

effet d'abord Sean Finn, puis Philippe Brunet (2009), Alain Dépatie (2013) et Pierre Brodeur (2017). À l'une des élections, trois candidats à la mairie se sont partagés les voix presque également. L'absence d'un consensus politique élargi, solide et durable semble avoir pu laisser beaucoup de place aux promoteurs dans la réalisation du PPU du Quartier Victoria. **Mais, évidemment, à l'époque de l'adoption du PPU, on ne pouvait pas parfaitement prévoir l'avenir. L'adoption du PPU pouvait possiblement apparaître comme une occasion de construire de nouveaux consensus locaux et identitaires autour de la revitalisation des abords du centre-ville à la faveur d'un TOD.**

Toutefois, dans le cadre d'un PPU, il appartient à la Ville de réaliser elle-même une planification détaillée, allant jusqu'à la séquence de construction et la durée approximative de certains travaux. À l'inverse, c'est le projet d'aménagement d'ensemble (PAE), adressé généralement à un territoire non développé, qui est proposé par le promoteur intéressé et approuvé par la municipalité sur la base de critères d'évaluation adéquats et appropriés aux différentes zones de PAE. Dans le cas du PPU pôle multifonctionnel secteur Grand Trunk, on ne trouve pas toutes les caractéristiques de la planification détaillée par la Ville pour le PPU. Au contraire, on observera pour le Quartier Victoria que les promoteurs agissent presque comme dans un PAE, notamment pour l'étude de la circulation et les feux de circulation du territoire. On observera aussi que les promoteurs ont agi en partie par scénarios et essais successifs, changeant de proposition de vocation de l'une des phases du projet d'abord de RPA à plus tard habitation locative à usage collectif pour personnes de 55 ans et plus. Enfin les longs délais écoulés depuis l'entrée en vigueur de ce PPU témoignent de certains des défis qui se sont posés. Aussi, malgré qu'aucune valeur architecturale ni patrimoniale soit rattachée aux bâtiments concernés, il faudra se questionner quant à l'opportunité des démolitions sans conversions, ou du moins quant à l'opportunité de rayer des immeubles de la mémoire collective sans l'exposition au moins de photos en rappelant l'authenticité des fonctions urbaines d'époque. Le label « développement durable » accolé au projet TOD du Quartier Victoria impose la formalisation d'un certain témoignage du passé, même simplement fonctionnel et même moins glorieux, au bénéfice des générations futures.

En résumé, le PPU est prévu et reconnu en général comme un outil d'urbanisme particulièrement adapté à la requalification d'un centre-ville ou d'un espace central. Le territoire d'une ville-jardin comme Saint-Lambert est particulièrement attrayant, tout comme la gare, et la proximité du centre-ville de Montréal par rapport à la mobilité. À ces égards de l'urbanisme, le projet du Quartier Victoria a donc débuté sous des auspices favorables, malgré un contexte institutionnel de reconstitution

municipale relativement récente et un contexte politique déjà à l'époque peu propice à la construction de consensus concernant certains enjeux territoriaux.

2.2 Histoire et étapes marquantes

2.2.1 Élaboré en 2008-2009, le Plan d'urbanisme (PU) de Saint-Lambert est entré en vigueur en 2009; il incluait un programme particulier d'urbanisme (PPU) pour le secteur TIFFIN et un autre PPU pour le pôle multifonctionnel (secteur Grand Trunk) à proximité du centre-ville. Les objectifs énoncés par le PPU pour le pôle multifonctionnel (secteur Grand Trunk) étaient représentatifs des standards d'un PPU : consolidation et mise en valeur du pôle commercial local, protection du caractère patrimonial du noyau villageois, favorisation du développement économique du pôle, incitation à la revitalisation même architecturale du milieu, programmation de subventions financières. On y écrivait que le PPU permet à la Ville d'élaborer un programme d'acquisition d'immeubles en vue d'en aliéner et de favoriser leur requalification. Très concrètement, le PPU favorisait le renforcement de la fréquentation du secteur par le renforcement de la fonction « services et bureaux » dans le territoire et par la consolidation de la fonction résidentielle notamment en périphérie de l'avenue Victoria. L'aménagement prévu devait donc concrétiser les principes du développement durable dans ses dimensions sociales, économiques et environnementales par ses divers aspects :

- mixité des usages;
- variation du nombre d'étages des immeubles pour atteindre une densité moyenne;
- unité de l'image;
- stimulation des investissements publics et privés;
- amélioration du domaine public.

Constat 1 : si le PPU (SECTEUR Grand Trunk) a présenté des objectifs relativement standards pour un espace proche du centre-ville, il nous semble que les résultats attendus pour la Ville et la collectivité sont très peu précisés. Il semble qu'on attend un renforcement de l'offre de commerces et de services à caractère local, une diversification de la clientèle résidentielle, vraisemblablement la diversification de l'offre résidentielle et du parc résidentiel, surtout quant à la densité, et très vraisemblablement une bonification de l'assiette fiscale, sans toutefois que ce soit formulé explicitement. Le plan d'action n'apparaît pas non plus, par exemple quant à d'hypothétiques améliorations au domaine public. Bref, au départ, il n'est pas

évident que la Ville s'engage de façon très détaillée et proactive dans la conception urbanistique de ce projet, ni sur quels indicateurs se fonderait l'appréciation des bénéfices pour la Ville. Celle-ci n'est pas elle-même propriétaire de terrains dans le secteur et sa capacité d'intervention foncière est limitée, sauf en matière réglementaire. Elle semble plutôt créer une occasion pour un ou des promoteurs, conformément à l'essence même du PPU, et agir avec empressement pour contenir toute future spéculation foncière, puisque des avis de réserve foncière en vue d'une possible expropriation sont émis par la Ville dès le printemps 2009, au moins pour les adresses civiques 50 rue Cartier, 10 Grand Trunk, 15-17 Grand Trunk et 750 rue Victoria. Une telle position municipale est relativement fréquente et n'est pas incompatible avec le statut de ville traditionnelle et de ville de niche de Saint-Lambert. On crée les conditions favorables à un éventuel projet, généralement résidentiel ou mixte (résidentiel et bureaux ou commerces), et le projet en lui-même représentera dans le futur une vitrine de la cohésion et du dynamisme municipal, sa valeur intrinsèque ne pouvant pas être banale, en vertu du paradigme dominant en faveur des nouveaux projets.

2.2.2 Une modification au règlement de zonage est éventuellement entrée en vigueur, qui avait pour objet, dans le territoire précis du Quartier Victoria de favoriser l'implantation d'une Résidence pour personnes âgées (RPA), en supplément de celles que le territoire de la Ville comptait déjà. La modification concernait

- la limite du taux d'implantation maximal et la détermination des marges avant, latérales et arrière;

- la détermination de la hauteur minimale (3 étages), maximale (8 étages), et l'imposition de la hauteur 6 étages à l'un des angles de l'immeuble.

- la détermination de la superficie minimale par logement à 54 mètres carrés;

- la fixation des soins au maximum de 10,5 heures/semaine par personne;

- la diminution du nombre requis de cases de stationnement par rapport aux exigences applicables à un immeuble à logements multiples. À cet égard du stationnement réduit, on se rapprochait des principes d'un TOD authentique, articulé autour d'un mode de vie misant sur la proximité et la mobilité par transport actif ainsi que collectif de préférence à l'automobile. Quoiqu'évidemment, la réduction des espaces de stationnement présente le risque d'une carence pour les visiteurs et même les résidents et d'un débordement d'automobiles stationnées sur rues, ainsi que d'une évaluation foncière plus modeste, affectant l'assiette fiscale municipale. **Dans notre compréhension, il ne semble pas que le règlement de construction de la Ville de Saint-Lambert ait intégré les pouvoirs de l'article 118.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) quant à la possibilité d'imposition, pour les RPA, de règles particulières de construction, et de règles particulières à l'aménagement de l'immeuble et aux accessoires à être intégrés pour convenir à la condition des aînés desservis. Ces**

éléments ont été introduits dans la LAU en 2002 et 2011. Ce sont des pouvoirs qui sont encore relativement méconnus de la part des municipalités et dont l'application n'est pas encore fréquente.

Constat 2 : Le PPU était plutôt rédigé de façon à laisser plusieurs possibilités ouvertes pour la réalisation de l'objectif de densification territoriale. De toute façon, le projet Quartier Victoria en général et le projet de résidence pour personnes âgées (RPA) en particulier n'étaient pas en eux-mêmes en rupture avec les catégories résidentielles alors existantes à Saint-Lambert, dont des immeubles à logements multiples, et s'inscrivaient au contraire dans une certaine continuité, en plus de répondre à la demande de résidences pour personnes âgées (RPA) et au phénomène de vieillissement de la population dans plusieurs territoires de l'agglomération de Longueuil.

2.2.3 Une séance spéciale du Comité consultatif d'urbanisme (CCU) a lieu le 28 août 2012; elle porte sur le projet de Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) Quartier Victoria du secteur Grand Trunk. En plus des membres statutaires du comité consultatif d'urbanisme, plusieurs observateurs y assistent dont le maire, trois conseillers municipaux non membres du CCU, la directrice générale de la Ville et le directeur de la gestion du territoire. Le requérant, Habitations Trigone, est représenté par un architecte qui présente le projet, notamment sous les angles

- de la compacité, favorisant les déplacements actifs;
- du chemin et de la passerelle piétonne,
- des matériaux extérieurs;
- de la conservation des bâtiments des 780-782 rue Victoria;
- d'une éventuelle certification LEED;
- de la conservation de 144 arbres existants et de l'ajout de 321 arbres nouveaux.

Ces caractéristiques, dans la mesure où elles se concrétiseraient présentent une pertinence incontestable. En outre, certains faits évoqués militent en faveur d'une recommandation favorable au projet:

- un protocole d'entente entre la Ville et le développeur a été conclu et est en vigueur depuis le 7 mai 2012;
- le projet tel que présenté est conforme à la réglementation en vigueur.

En conséquence, le CCU émet alors une recommandation favorable au projet de PIIA dans la zone RD-9 dédiée à l'habitation multifamiliale de plus de 12 logements (classe E) à laquelle s'ajoute la classe F, aussi autorisée.

Le 17 septembre 2012, le conseil municipal donne suite à la recommandation du CCU et approuve le plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) pour l'ensemble du projet (résolution 2012-09-394). À l'approbation du PIIA, les commentaires émis par les propriétaires du 730-732 avenue Victoria étaient reliés à la conservation de leurs cases de stationnement.

Constat 3 : Malgré la recommandation du CCU en faveur du projet, et son approbation par le conseil municipal, la chronologie des événements montre des délais qui révèlent vraisemblablement certaines difficultés survenues entre le promoteur, plutôt pressé, et la Ville, plus prudente. En effet, le promoteur aurait approuvé l'entente de développement avec la Ville par une résolution lors d'une réunion des administrateurs de 79446116 Canada Inc. tenue dès le 1^{er} février 2011. Comme la suite tardait, une réunion des administrateurs de 7944616 Canada Inc. tenue le 1^{er} mars 2012 donnait lieu à une résolution autorisant Patrice St-Pierre et Serge Rouillard à signer l'entente et la promesse d'achat ainsi qu'à signer toute déclaration ou document utile. La promesse d'achat dont il est question ici concerne les lots à acquérir par la Ville à titre de la réserve foncière pour fins publiques inscrite par la Ville en vertu de ses pouvoirs dans le cadre d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) à l'égard des lots 2116335, 2116338, 2116340, 2116342. La Ville semble avoir toujours souhaité éviter même la réserve foncière et surtout l'expropriation ultérieure grâce à des ententes de gré à gré entre les promoteurs et les propriétaires récalcitrants des lots concernés. La résistance de certains d'entre eux a semblé constituer, pour les élus de la Ville, une première alerte quant à l'opportunité politique de certaines opérations de remembrement de terrains et à l'acceptabilité sociale du projet. Pour sa part, la Ville de Saint-Lambert a amorcé le processus le 6 février 2012 pour la zone de développement Grand Trunk et approuvé l'entente en mai 2012 pour une entrée en vigueur le 7 mai 2012. Et, même alors, la réunion du comité consultatif d'urbanisme de la Ville n'avait toujours pas eu lieu et n'est survenue que le 28 août 2012, en période de rentrée scolaire, à l'approche du long week-end de la Fête du travail. Même s'il lui est impossible d'exercer un contrôle sur le statut de ses contribuables corporatifs, la Ville ne pouvait alors ignorer que les promoteurs concernés agissaient sous différentes raisons sociales. D'ailleurs, toujours en 2012, une proposition d'addenda à l'entente de développement a émané conjointement de 7944616 Canada Inc. et de 3087-9894 Québec Inc. De ce qu'il a été possible de voir, cette proposition d'ajout ne portait pas de date précise et n'aurait pas été signée par la Ville. Dès le 8 mai 2012, le lendemain de la résolution du conseil municipal approuvant l'entente avec les promoteurs, la Ville leur expédiait une lettre, adressée à 7944616 Canada Inc., pour les informer notamment quant à leur obligation de construction et quant à la possibilité que des garanties additionnelles leur soient exigées. La Ville leur signalait enfin que toute cession éventuelle de leur part requérait son approbation. Bref, la Ville de Saint-Lambert adoptait dès lors une saine prudence dans ses relations avec les promoteurs.

2.2.4 Dès 2012, une étude d'impact est commandée par les promoteurs à une firme de génie municipal spécialisée en transport quant aux effets du TOD sur les déplacements. L'installation d'un feu de circulation est par exemple recommandée à l'angle des rues Victoria et Cartier, ce qui est effectivement implanté par la Ville.

Constat 4 La composante mobilité active et transport collectif du projet TOD Quartier Victoria semble assumée avec sérieux par les promoteurs, qui semblent à l'aise et même empressés par rapport à la définition des paramètres fonctionnels de leur projet, comme la circulation. Par contre, les prochaines étapes montreront que les aspects institutionnels comme les processus de consultation et de concertation peuvent être mal compris ou même négligés.

2.2.5 La réalisation du projet Quartier Victoria a requis un remembrement de terrains non seulement résidentiels, de gré à gré et par expropriation, mais aussi, de gré à gré, d'une portion de terrain appartenant au Canadien national (CN). Les terrains acquis du CN représentaient 45 376 pieds carrés, soit 26% de la superficie à redévelopper. Si les terrains résidentiels acquis par expropriation n'ont pas représenté une aubaine pour les promoteurs, par contre, le CN ne s'est pas montré exagérément gourmand par rapport au montant de la transaction : 1 100 000\$. Sauf qu'au printemps 2013, il a intenté un recours judiciaire en Cour supérieure du Québec (CSQ 505-17-006390-134) contre à la fois les promoteurs Habitations Trigone et 9261-5319 Québec Inc., ainsi que la Ville de Saint-Lambert. Le texte de ce recours précise que le CN opère deux voies ferrées principales et une voie d'entretien à proximité du chantier. Il n'a pas d'objections au projet de complexe immobilier approuvé par la Ville de Saint-Lambert, mais il exige des mesures de sécurité pour la durée du chantier, l'annulation de la résolution du conseil municipal de la Ville de Saint-Lambert approuvant le PIIA, le respect des lignes directrices mises au point par l'ACFC et la Fédération canadienne des municipalités et le respect des meilleures pratiques sur la voie ferrée ou aux abords. On comprend qu'en vertu du contrat de vente, le CN estime qu'il devait être consulté préalablement à l'exécution des travaux aux fins du projet de complexe immobilier. Cette situation ne connaîtra son dénouement qu'au début de l'année 2018, par les signatures d'un acte de règlement hors cour avec quittance et transaction sans admission d'aucune des parties. L'approbation des plans par le CN et la construction conforme d'un mur de sécurité sont exigées de Trigone sur les terrains du Quartier Victoria dans un délai de 12 mois. Un montant de 200 000\$ est aussi exigé des promoteurs pour le déplacement du système électrique et de communication appartenant au CN. Celui-ci exige de plus que les promoteurs s'assurent que l'éventuel syndicat des copropriétaires du Quartier Victoria assume l'entière responsabilité de l'entretien du mur séparateur à être érigé entre l'emprise restante du CN et le projet de complexe résidentiel. En vertu de ce règlement hors cour, la Ville de Saint-Lambert ne subit l'imposition d'aucune exigence particulière. Simplement, par le recours, elle s'est trouvée dans une position de défenderesse et associée aux promoteurs pour vraisemblablement n'avoir pas exigé que le CN

soit consulté avant l'adoption par le conseil municipal de la résolution d'approbation du PIAA Quartier Victoria comme prévu dans l'acte officialisant la transaction entre le CN et les promoteurs.

Toutefois, toutes les exigences ne semblent pas complètement satisfaites, même à ce jour. Le CN a relancé les promoteurs en 2019 concernant la construction du mur anticollision. Ils l'ont refait à deux reprises en mai 2020.

Constat 5 Malgré sa privatisation, le CN exerce ses activités dans un champ de compétence fédérale, celui du transport et des communications. Les relations sont toujours compliquées entre les municipalités et les entreprises, toujours plus nombreuses, exerçant dans les champs fédéraux de compétences : par exemple, aéroports et transport aérien, ports et transport maritime, voies navigables, poste, télécommunications et tours de nouvelles générations. Les relations municipales peuvent être ardues aussi même avec des entreprises d'utilité publique relevant de champs provinciaux de compétences, comme le transport de l'hydroélectricité, ou du gaz naturel. Certaines entreprises ou certains secteurs de ces activités investissent dans le dialogue avec les municipalités et comptent même des urbanistes dans leurs équipes de ressources disponibles à cette fin. Par contre, dans l'équilibre des pouvoirs, les municipalités ne font pas le poids. On ne peut donc pas penser que des élus municipaux pourraient exercer une force politique qui placerait sous pression une entreprise oeuvrant dans un champ fédéral. Au contraire, dans le cas du CN, l'entreprise opère même, comme le CP, l'une des deux seules forces policières privées au Canada. Et le Québec a accepté en 2017 de leur octroyer un statut de constables spéciaux dans un rayon de 500 mètres des voies ferrées et de leur permettre d'émettre des contraventions en vertu du Code de la sécurité routière près des passages à niveaux. Comme les risques naturels, les risques anthropiques, sont maintenant mieux connus et évalués et ils deviennent un enjeu de sécurité publique important, traité en mode évolutif rapide. Il ne faut donc pas s'étonner que le CN ait assumé rigoureusement ses pouvoirs dans le cas du projet Quartier Victoria, malgré un long historique de relations positives avec le territoire et la Ville de Saint-Lambert.

2.2.6 À divers moments de la planification du projet Quartier Victoria, la vocation précise de la phase 2 semble varier, selon différents scénarios élaborés par les promoteurs. Leur demande de permis est jugée incomplète pour le 60 rue Cartier. La Ville émet en conséquence un constat d'infraction pour construction sans permis en décembre 2015. **En matière d'urbanisme, la construction sans permis de la part d'un promoteur expérimenté pose un défi institutionnel.** Une firme de consultants en urbanisme est mandatée par les promoteurs pour éventuellement paver la voie à une Résidence pour personnes âgées (RPA) par une demande temporaire d'attestation de conformité. En fin de parcours, le résultat sera non pas une RPA statutaire, mais une habitation collective, en location, offrant un minimum de services personnels dans

l'immeuble, et n'atteignant pas les standards exigés par le zonage quant aux cases de stationnement, même pour la catégorie vélos.

Observation et **constat 6** : Les projets de type TOD ou d'autres projets résidentiels ou mixtes d'envergure comportent souvent une résidence pour personnes âgées (RPA). Des données de la SCHL montrent que ce mode de résidence est plus répandu au Québec que dans les autres provinces canadiennes. « Le taux d'attraction était de 18,4% au Québec (en 2019), ce qui contraste fortement avec l'ensemble des autres provinces du Canada où le taux d'attraction n'était que de 6,1% » (SCHL, 2019, p. 1). Pour les promoteurs d'un projet d'envergure, consacrer une phase du projet à une RPA, c'est une façon de diversifier leur marché. Quant aux acquéreurs éventuels d'un immeuble RPA, ils peuvent être des investisseurs immobiliers, par exemple des détenteurs d'un fonds immobiliers, distincts des exploitants de la RPA. Cette spécialisation des acteurs, investisseurs immobiliers et exploitants, explique que, comme les hôtels, les RPA changent souvent de bannière d'exploitation. Si le nombre de logements permet de rentabiliser des services de repas et même la salle à manger, ceux-ci peuvent être opérés par un autre exploitant distinct, de la même façon que le salon de coiffure, le dépanneur et autres services ou commerces tenant un point de vente dans l'immeuble RPA. Ainsi, les risques financiers sont répartis par exploitants, secteurs d'activité, et secteurs de spécialisation. Toutefois, de tels services ne sont en pratique pas offerts dans l'immeuble de la phase 2 du projet Quartier Victoria, qui ne correspond d'ailleurs pas aux exigences pour l'obtention du statut de RPA. Dans d'autres villes de la région métropolitaine de Montréal, on observe aussi pour de nouveaux complexes d'habitation de densité moyenne, cette tendance émergente à cibler une clientèle locative en fonction l'âge de 50 ou 55 ans et plus, à offrir les avantages partagés d'une conciergerie, et même davantage, tout en se soustrayant aux obligations statutaires imposées aux RPA. Ainsi, il est possible d'élargir le bassin de clientèle visée dans un milieu local, de répondre à des exigences de construction et de services personnels moins contraignantes et donc moins coûteuses que celles applicables aux RPA, et d'obtenir d'éventuels revenus locatifs productifs grâce à la rareté des immeubles locatifs neufs par rapport auxquels les immeubles plus anciens paraissent désuets.

2.2.7 Non seulement le projet Quartier Victoria a modifié ses cibles, mais les opérations en ont été longuement ralenties aux fins de l'acquisition nécessaire de propriétés résidentielles déjà existantes devenues obstacles à la réalisation du projet. L'un des propriétaires expropriés a par exemple contesté la valeur qui lui était proposée et a changé de témoins experts à plus d'une reprise, prolongeant les délais. Ensuite, des difficultés se sont cumulées, les promoteurs assumant leurs obligations d'achat à des prix d'acquisition plus élevés que prévus par eux et se pressant de rentabiliser leur investissement, aussi pour profiter de la conjoncture de boom immobilier. En mars 2016, une représentante des promoteurs est invitée à rencontrer le comité de démolition de la Ville, puisque des démolitions d'immeubles sont requises et que leur régie implique des mesures de l'urbanisme discrétionnaire, dont une recommandation de la part du comité à l'intention du conseil municipal qui se prononcera ultérieurement par résolution.

Constat 7

Un marché immobilier dont le cycle est à la hausse depuis plus d'une décennie, révèle des changements lourds dans les tendances démographiques et les besoins en habitation. Les promoteurs ne connaissent pas nécessairement bien les nouvelles clientèles et les nouvelles tendances qu'ils découvrent au fur et à mesure, comme la popularité montante de la copropriété auprès des jeunes familles et du logement locatif auprès de ménages matures et pourtant bien nantis. Les promoteurs sont souvent davantage des opérateurs pouvant accumuler des retards à l'étape de la planification d'un projet mais agissant dans l'urgence avant la livraison des unités de logements ou de commerces. Pour cette raison, et pour cause de rareté de la ressource foncière disponible (les terrains), plus que jamais auparavant, la ville doit être munie d'un maximum d'outils d'urbanisme et de dispositions réglementaires parmi ceux qui sont à sa disposition pour baliser le cursus des promoteurs vers des projets correspondant au mieux aux normes et critères attendus par les utilisateurs, mais aussi par la communauté locale et l'organisation municipale elle-même. Même alors, la gestion territoriale municipale d'un projet peut s'avérer pénible, parce que, malgré toutes les garanties, il reste que la réalisation du projet relève de la responsabilité de ses promoteurs.

3-L'ENCADREMENT DU PROJET QUARTIER VICTORIA PAR LA VILLE DE SAINT-LAMBERT

Le projet Quartier Victoria impliquait concrètement huit (8) adresses civiques :

50 et 99 rue Cartier;

750, 780 et 782 rue Victoria;

76 rue Notre-Dame;

10 et 15 Grand Trunck.

Il requérait aussi le déplacement d'une conduite d'eau de 18 pouces d'une emprise de rue; ce fut inclus dans l'entente ou la convention de développement conclue entre la Ville et les promoteurs.

À l'exception des 750 rue Victoria et 15 Grand Trunck qui ont dû faire l'objet d'expropriations, les immeubles correspondant aux adresses civiques ont été acquis par les promoteurs, incluant le 99 rue Cartier qui appartenait au CN. L'imprimerie qu'accueillait le 50 rue Cartier a fait l'objet d'une relocalisation. Il y a eu démolitions aux 50 et 99 rue Cartier, ainsi qu'au 766 rue Notre-Dame.

Des caractérisations des sols et des études environnementales ont été conduites.

Concernant l'application des dispositions de l'urbanisme, un immeuble du projet Quartier Victoria a posé des défis spécifiques, celui du **60 rue Cartier (phase 2)**

-projet de Résidence pour personnes âgées (RPA) soumis par les promoteurs en août 2015;

-constat par la Ville de travaux effectués sans permis et de demande de permis incomplète en octobre 2015;

-constat d'infraction émis en décembre 2015;

-avertissement par la Ville au sujet de la non-conformité de la superficie de certaines unités de logements en janvier 2016;

-2^e constat d'infraction pour travaux effectués sans permis émis en janvier 2016;

-plan de réhabilitation environnementale; approbation par le Ministère de l'environnement en janvier 2016;

-émission du permis de construction par la Ville en janvier 2016;

-concernant l'usage de l'immeuble, lettre de Me Lechasseur en décembre 2016 estimant que la définition d'usage du zonage ne correspond pas exactement à une RPA et que l'habitation pour personnes de 55 ans et plus pourrait être acceptée de même que les nombres réduits des cases de stationnement proposés par les promoteurs. Cet avis est suivi par la Ville et une réponse positive est formulée à l'intention des promoteurs en janvier 2017;

-malgré toutes ses concessions, la Ville constate à nouveau une non-conformité et émet deux constats d'infraction d'une part pour l'usage et d'autre part quant aux nombres de stationnements, en février 2020.

On comprend qu'historiquement, les gares et les voies ferrées étaient considérées comme génératrices moins de risques anthropiques que de nuisances importantes attribuables aux technologies d'époque. Malgré tout, à cause du transport dominant de marchandises et de travailleurs, pour certaines fonctions, hébergement, transformation industrielle, commerce banalisé, la localisation à proximité de la gare pouvait présenter un intérêt, dénué en général de prétention à quelque prestige. Le plus souvent, il s'agit de territoires aujourd'hui dévitalisés. Ils offrent par contre un grand potentiel, compte tenu d'une part de la rareté des terrains dans les espaces métropolitains et d'autre part de la requalification du mode ferroviaire tant pour le transport collectif que pour le transport de marchandises. En ce sens,

le PPU Grand Trunck représente, pour la Ville de Saint-Lambert, son Projet urbain de la dernière décennie.

La formulation d'un Projet urbain fondé sur une requalification significative du territoire de proximité de la gare pour la Ville de Saint-Lambert paraît intrinsèquement opportune, en plus de correspondre au contexte de rattrapage identitaire qui a suivi la reconstitution de la Ville. Rétrospectivement, on peut peut-être qualifier ce même Projet urbain d'un peu prématuré, étant donné qu'il précédait la stabilité politique de la Ville et surtout que la rareté des terrains constructibles allait s'accroître, en faisant encore augmenter la valeur et par conséquent celle des constructions qu'ils allaient supporter. Mais, au-delà du moyen terme, les hypothèses et les scénarios de développement ne se concrétisent pas toujours et il était peut-être préférable en effet pour la Ville de saisir l'opportunité plus immédiate du développement et de la requalification des espaces à proximité de la gare.

Malgré que toutes les exigences n'en soient pas encore satisfaites à ce jour, la Ville de Saint-Lambert a pourtant été en général très proactive dans la gestion du PPU Grand Trunck dès janvier 2012. Les promoteurs étaient alors déjà propriétaires ou en voie de le devenir pour les deux tiers de la superficie du projet Quartier Victoria. Le conseil municipal de l'époque avait déjà émis une orientation favorable à la conclusion d'une entente de développement entre les promoteurs et la Ville. Ce projet d'entente était novateur en ce qu'il ratissait plus large que la simple entente relative aux travaux municipaux en vertu des articles 145.21 à 145.30 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), dont la conclusion est préalable à la délivrance d'un permis ou d'un certificat par la municipalité. Ce projet d'entente prévoyait notamment le respect de la réglementation d'urbanisme, la référence du projet au modèle du développement durable, ainsi que des recours à des mécanismes de règlement des différends. La Ville de Saint-Lambert avait adopté une approche prudente et responsable en faisant appel pour l'élaboration de l'entente aux services d'un avocat spécialiste extérieur à l'administration municipale. Lors de son approbation par la Ville, l'entente a été signée par le greffier et le maire.

Les décisions d'urbanisme incombent au conseil municipal pour ce qui est de l'adoption des règlements d'urbanisme, tant de planification (comme le plan d'urbanisme) que de contrôle, aussi bien normatif (comme le règlement de zonage) que discrétionnaire (comme le règlement sur les PIIA). De plus, le conseil municipal se prononce sur chaque demande relative à l'urbanisme discrétionnaire, par exemple, il se prononce par résolution sur l'obtention d'une dérogation mineure, suite à la recommandation non contraignante du comité consultatif d'urbanisme. En conséquence de la responsabilité décisionnelle du conseil municipal, l'aménagement et l'urbanisme sont définis comme des actes politiques.

Les responsabilités des gestionnaires et fonctionnaires municipaux en matière d'urbanisme consistent d'abord à appliquer les dispositions réglementaires et les décisions adoptées par règlement ou par résolution du conseil municipal, notamment en conduisant les inspections du cadre bâti et de l'environnement, en émettant des permis et certificats d'autorisation, ou inversement en produisant des constats d'infraction. Les gestionnaires et fonctionnaires des

services d'urbanisme produisent et compilent aussi des données qu'ils analysent, selon les dossiers et les catégories de demandes, aux fins d'étude par diverses instances dont le comité consultatif d'urbanisme et le conseil municipal. Le rôle des gestionnaires et fonctionnaires de l'urbanisme consiste enfin à faire connaître les pouvoirs, compétences et instruments pertinents au conseil municipal, qu'ils se trouvent ainsi à renseigner et potentiellement à conseiller, en plus de produire aussi de l'information pour les citoyens et les parties prenantes de la Ville.

Dans le cas précis du Quartier Victoria, on peut constater que l'application réglementaire d'urbanisme a été exceptionnellement bien surveillée par le responsable de l'inspection; des relevés très complets de manquements ont été produits. Certains des problèmes relevés ne sont toujours pas réglés, entre autres à cause d'interprétations divergentes soit des compétences des autorités, soit de clauses réglementaires ou contractuelles.

4-ÉVALUATION DU PROJET QUARTIER VICTORIA SOUS LE PRISME DE LA CONFORMITÉ ET DE LA PERFORMANCE

4.1 La conformité

Le Programme particulier d'urbanisme (PPU) est l'instrument spécialisé offert depuis des décennies aux municipalités par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour leur centre-ville ou leurs espaces centraux à requalifier. Dans ce cadre, le recours à la réserve foncière permet d'éviter la spéculation et précède, le cas échéant, l'expropriation aux fins de la réalisation du programme. La Ville de Saint-Lambert a donc utilisé ces pouvoirs pour son territoire Grand Trunck et ces instruments ont constitué l'encadrement général du projet du Quartier Victoria. Seules des questions se posent quant à la correspondance du niveau de détail apparaissant au PPU pour ce qui concerne en particulier la planification détaillée quant à la nature, l'emplacement et les types d'infrastructures et d'équipements; la nomenclature des travaux prévus; et la durée approximative des travaux.

Une entente a bien été conclue entre les promoteurs et la Ville avant l'émission des permis et certificats. Déjà, ces ententes de base, relatives aux travaux municipaux, sont complexes. Dans le cas du Quartier Victoria, il ne s'agissait toutefois pas simplement d'une entente relative aux travaux municipaux en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, mais d'une entente d'un modèle novateur, plus large, incluant plus de matières, permettant de dépasser le simple exercice de pouvoirs réglementaires pour inclure des dispositions contractuelles applicables à d'autres matières que les travaux. Ce faisant, on a possiblement complexifié l'interprétation et les relations entre les intervenants en introduisant des niveaux différents de précision selon les matières concernées. Ainsi, une partie à l'entente a pu penser que le mode de l'occupation résidentielle serait régi contractuellement par l'entente alors qu'il pouvait ne s'agir en fait que

d'une référence dans un attendu. Bref, pour le Quartier Victoria, une entente 2.0, bonifiée par rapport à l'entente relative aux travaux municipaux, s'inscrit possiblement davantage dans le champ du droit que dans celui de l'urbanisme. Pour cette raison, il est difficile de commenter davantage dans le présent document consacré à l'urbanisme.

Il en est de même pour l'entente d'acquisition par les promoteurs d'un terrain du CN impliquant aussi la Ville de Saint-Lambert, au moins concernant la surveillance du projet en vue du respect des exigences de sécurité du CN. Il n'appartient vraisemblablement pas au présent rapport d'urbanisme de déterminer la conformité de la surveillance par une ville quant au respect par un promoteur de normes établies en vertu d'une juridiction fédérale, à moins qu'elles aient déjà fait l'objet d'une transcription dans la réglementation municipale pertinente.

4.2 La performance

Concernant la performance spécifique à l'immeuble de la phase 2, il aurait probablement été préférable que la Ville soit dotée du levier dont elle pouvait disposer en vertu de l'article 118.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Il s'agit d'un pouvoir encore peu connu et peu utilisé, qui s'applique uniquement dans les cas de résidences privées pour aînés (RPA) au sens de la Loi et quant à leur établissement dans le territoire de la municipalité. Si la Ville de Saint-Lambert avait intégré à sa réglementation des normes et des règles particulières à l'aménagement de l'immeuble RPA et aux éléments et accessoires, elle aurait peut-être pu en transposer l'essence dans l'entente de développement qui a finalement été conclue avec les promoteurs. L'application en aurait peut-être été laborieuse, compte tenu du sort réservé par les promoteurs à leur entente avec le CN. Mais l'expérience montre qu'en général, un excédent de dispositions peut quand même être utile.

118.1. Le règlement de construction peut, à l'égard d'une résidence privée pour aînés, prévoir des normes particulières de construction et des règles particulières relatives à l'aménagement de l'immeuble et aux éléments et accessoires qui doivent y être intégrés afin d'assurer aux résidents les services appropriés à leur condition.

Pour l'application du premier alinéa, l'expression «résidence privée pour aînés» a le sens que lui donne le deuxième alinéa de l'article 346.0.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux ([chapitre S-4.2](#)).

2002, c. 37, a. 22; 2011, c. 27, a. 31.

Concernant la performance du projet, on comprend que le PPU Grand Trunck a été adopté essentiellement pour requalifier le territoire à proximité de la gare et du centre-ville, pour assurer une clientèle plus importante et plus stable aux commerces et services locaux du

centre-ville et pour favoriser la fréquentation du transport par train pour une partie de la population. Il s'agit donc d'importants objectifs liés tant à la valorisation générale du territoire qu'au développement durable. La référence à ces principes est d'ailleurs inscrite à l'entente de développement conclue entre la Ville et les promoteurs.

En pratique, la réalisation du projet Quartier Victoria a aussi pour effet de densifier une partie centrale du territoire en plus de rapprocher de l'égalité les nombres d'unités résidentielles unifamiliales et de condos dans l'ensemble de la Ville de Saint-Lambert. Par exemple, le sommaire du rôle d'évaluation de 2019 montre 3762 unités unifamiliales et 3118 unités de condos. Par contre, une part beaucoup plus importante du fardeau fiscal est assumée par les propriétaires de résidences unifamiliales puisque ces immeubles représentent toujours en 2019 des valeurs imposables de 2 388 588 800\$ par rapport à 860 617 500\$ pour les condos. D'ailleurs, selon la page internet de la Ville de Longueuil sur l'évaluation foncière, entre 2014 et 2017, les résidences unifamiliales de Saint-Lambert ont augmenté de 11,1%, de loin le pourcentage le plus élevé de l'agglomération, alors que les condos n'y ont augmenté que de 2,5%, soit moins qu'à Saint-Bruno, à Boucherville et au secteur Le Moyne de la Ville de Longueuil.

Saint-Lambert étant une ville mature longtemps, avant même la réalisation du Quartier Victoria, il faut en regarder le portrait global. Ainsi, cette même année 2019, en part relative du total de toutes les 82 municipalités de la Communauté métropolitaine de Montréal, où se situe Saint-Lambert, pour différents indicateurs selon le [Grand Montréal en statistiques?](#)

Richesse foncière uniformisée	23 ^e rang
Valeur totale des permis de bâtir	28 ^e rang
Population totale (2020)	26 ^e rang

Dans l'ensemble du Grand Montréal, la richesse foncière uniformisée (RFU) de Saint-Lambert est donc un peu supérieure par rapport à son rang pour sa population. C'est d'ailleurs un exploit remarquable de se situer au 23^e rang pour la RFU, quand on sait que la Ville de Saint-Lambert se caractérise par la part de ses valeurs résidentielles, 94,20%, dans la valeur de ses immeubles imposables, alors que les 60 villes de sa taille au Québec en sont à seulement 81,97%, les 177 municipalités de la Montérégie à 76,55% et les municipalités de tout le Québec à 78.17%, selon le MAMH 2020. D'ailleurs, toujours selon le MAMH 2020, la RFU moyenne était en 2020 de 567 136\$ par unité imposable et compensable à Saint-Lambert, par rapport à des montants entre 338 240\$ et 356 208\$ pour les villes de la même catégorie de taille, de la Montérégie ou de l'ensemble du Québec. Par contre, pour apprécier la valeur des permis de bâtir, il faudrait examiner plusieurs années puisqu'il s'agit d'un indicateur beaucoup plus conjoncturel et moins stable que la richesse foncière et la taille de population. Malgré tout, un 28^e rang en 2019 constitue une excellente performance.

CONCLUSION

Le plan d'urbanisme et le programme particulier d'urbanisme (PPU) de Saint-Lambert sont en vigueur depuis déjà plus de dix ans, ce qui représente une durée relativement longue, surtout quand le marché immobilier s'emballe et que la rareté des terrains fait monter les enchères. Le conseil municipal de l'époque a pris une décision raisonnée en adoptant le PPU Grand Trunc pour les environs de la gare, à proximité du centre-ville, puisqu'il s'agit d'un instrument spécialisé d'urbanisme offert depuis des décennies pour la requalification des centres villes et des espaces centraux.

En pratique, toutefois, on constate que le PPU est un outil d'urbanisme prisé particulièrement par des villes anciennes et des villes-centres, surtout des villes de masse et multifonctionnelles, pour le territoire de leur centre-ville et leurs autres territoires définis comme centraux à des fins de requalification ou de développement. Ces territoires comptent souvent un nombre élevé de propriétaires. Au contraire, Saint-Lambert est une ville plutôt de niche et très résidentielle dont des citoyens souhaitent préserver les caractéristiques identitaires. Un défi supplémentaire se pose du fait que la Ville elle-même de Saint-Lambert n'est pas propriétaire d'immeubles dans le territoire concerné par le PPU et que donc aucun équipement municipal offrira simultanément une requalification à ses utilisateurs, citoyens et employés. Par conséquent, les principales retombées fonctionnelles du projet Quartier Victoria s'adressent aux nouveaux résidents, et aux utilisateurs du transport par train. Évidemment, le projet exerce un impact fiscal en bonifiant l'assiette foncière de toute la municipalité..

Nous n'avons trouvé aucun enjeu majeur de conformité. Quant à la performance, peut-être qu'elle aurait pu être légèrement améliorée par l'utilisation de pouvoirs complémentaires et de dispositions plus exigeantes tant dans l'entente de développement que dans l'ajout aux règles de construction pour les RPA comme autorisé par l'article 118.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Il faut toutefois constater qu'au cours des dernières années, les visions des promoteurs des grands projets ne rencontrent pas nécessairement celles des élus locaux et de la population et ne résultent pas toujours en un respect intégral des règles sans judiciarisation. Deux cas dans le territoire de la Ville de Montréal en constituent des exemples éloquentes : Cap Nature dans Pierrefonds-ouest (nouveau développement résidentiel) et le site de l'Hôpital pour enfants au centre-ville (conversion d'immeuble avec obligation d'inclusion de logements abordables et sociaux).

À Saint-Lambert, les promoteurs du Quartier Victoria ne se sont pas conformés à toutes les règles d'urbanisme, notamment concernant la phase 2. Ils n'ont pas encore satisfait à certaines exigences de leur entente avec le CN.

Il reste que Saint-Lambert demeure en excellente position, parmi les villes de la Communauté métropolitaine de Montréal, étant donné notamment sa vocation résidentielle prédominante et son parc prisé d'abord de résidences unifamiliales et aussi d'immeubles multifamiliaux, à proximité du centre-ville de Montréal. Leur localisation en garantit l'augmentation de la valeur dans le futur prévisible. Aussi l'avenir devrait-il placer d'éventuels projets d'urbanisme sous le signe de la prudence, en procédant une étape distincte à la fois plutôt que par territoire susceptible d'accueillir diverses phases, comme ce fut le cas avec le PPU. Nous suggérons que, dans le contexte qui accompagne tant la montée structurelle économiquement des enjeux immobiliers que la conjoncture pandémique et post-pandémique, il serait prudent, pour l'avenir prochain, de favoriser plutôt le Projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI). Dans ce cadre, un immeuble peut ponctuellement déroger à certaines dispositions réglementaires pour sa reconversion ou son insertion dans la trame urbaine. Les dispositions réglementaires continueront toutefois d'être en vigueur et applicables au milieu environnant. Ainsi, le conseil municipal de Saint-Lambert optimisera sa responsabilité politique et consolidera la valeur des avantages de localisation de la Ville.

BIBLIOGRAPHIE

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Observatoire du Grand Montréal. Outils statistiques interactifs. Montréal en statistiques. (Version électronique).

Fédération canadienne des municipalités (FCM) et de l'Association des chemins de fer du Canada (ACFC), (2013). Lignes directrices applicables aux nouveaux aménagements du territoire à proximité des activités ferroviaires et des voies ferrées

Loi concernant la consultation des citoyens, un scrutin référendaire fut tenu le 20 juin 2004 quant à

Loi portant réforme à l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais

Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chap. T-11.011),

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (chap. E-16.1.01)

Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH). Le Guide. La prise de décision en urbanisme. Version électronique

Ministère des Affaires municipales et de l'habitation (MAMH). Présentation de la Richesse foncière uniformisée, 2012. 16 pages. Version électronique, août 2012.

Ministère des Affaires municipales et de l'habitation 2020. Profil financier. Ville de Saint-Lambert (58012). Version électronique

SCHL (2019). Rapport sur les Résidences pour personnes âgées, Québec, 2019. 64 pages. Version électronique.

Siegler, David (2020) . « Public Servants and Politics : Developing Political Acuity in Local Government ». Administration publique du Canada, mise en ligne le 29 décembre 2020.