



ANALYSE DU PROCESSUS D'ÉMISSION DES PERMIS

Ville de Westmount

VERSION ANONYMISÉE PRÉSENTÉE À

Tom Flies, directeur du Service d'aménagement urbain

Ville de Westmount

AUTEURE

Linda Caron, conseillère aux organisations, avec la collaboration
de Gérard Divay et Gérard Beudet

Montréal, le 2 août 2018

© ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

AVANT-PROPOS

Le Service d'aménagement et d'urbanisme de la Ville de Westmount est appelé à traiter un très grand volume de demandes de permis et peine à le faire avec les ressources humaines, matérielles et informationnelles dont il dispose à l'heure actuelle et dans les conditions qui lui sont imposées, notamment en ce qui a trait à l'obligation réglementaire concernant le délai de traitement des dossiers.

Plusieurs citoyens ont saisi l'occasion de l'année électorale, en 2017, pour exprimer aux élus leur insatisfaction, voire leur frustration, par rapport à la lourdeur, à la complexité, aux délais et aux itérations du processus d'analyse des permis.

Le mandat confié à la Direction des services aux organisations de l'École nationale d'administration publique consistait à réaliser une analyse détaillée du processus d'émission des permis à la Ville de Westmount, reconnue comme pionnière dans la protection du patrimoine.

Le présent rapport décrit d'abord la méthodologie suivie pour réaliser le mandat et dresse une mise en contexte sur fond historique avant d'entrer dans le vif du sujet et de décrire le processus d'analyse des permis et les opérations au quotidien. Nous avons formulé des constats et des pistes de solutions tout au long du présent rapport. Un tableau résume ces constats et les pistes de solution envisageables à la fin du rapport.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	II
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	VI
1 MÉTHODOLOGIE	2
2 HISTORIQUE	2
3 DEMANDES DE PERMIS ET D'INSPECTIONS	5
3.1 COMPARAISON AVEC D'AUTRES VILLES OU ARRONDISSEMENTS	5
3.2 TRAITEMENT DES DEMANDES DE PERMIS	7
3.3 DÉLAI	8
4 CONSTATS EN LIEN AVEC LE TRAITEMENT DES DEMANDES	11
4.1 DÉLAI DE TRAITEMENT	11
4.2 ITÉRATIONS	12
4.3 DOCUMENTATION ET RÉGLEMENTATION	12
4.4 AMBIGUÏTÉ ENTRE LE NORMATIF ET LE DISCRÉTIONNAIRE	13
4.5 DOSSIERS À LA COUR MUNICIPALE	14
4.6 VISION D'AMÉNAGEMENT ANÉMIQUE	15
4.7 COMMUNICATION AVEC LES CITOYENS	16
4.8 CONSEILS EN AMONT	17
5 CONSTATS EN LIEN AVEC LES OPÉRATIONS AU QUOTIDIEN	17
5.1 RÉPARTITION GLOBALE DU TEMPS	17
5.2 GESTION DES ATTENTES	18
5.3 GESTION DES PLAINTES	18
5.4 LIEUX PHYSIQUES	18
6 RÉSUMÉ DES CONSTATS ET PISTES DE SOLUTION ENVISAGEABLES	20
BIBLIOGRAPHIE	26

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

BI	Bureau des inspections
CCU	Comité consultatif d'urbanisme
CLP	Conseil local du patrimoine
DSO	Direction des services aux organisations
ENAP	École nationale d'administration publique
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
LCV	Loi sur les cités et villes
PIIA	Plan d'implantation et d'intégration architecturale
PPCMOI	Projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble
RBQ	Régie du bâtiment du Québec
REG	Règlement
SAU	Service de l'aménagement urbain
TI	Technologies de l'information

1 MÉTHODOLOGIE

Le mandat confié à la Direction des services aux organisations de l'École nationale d'administration publique consistait à réaliser une analyse détaillée du processus d'émission des permis à la Ville de Westmount.

Pour ce faire, nous avons besoin de prendre connaissance du cadre réglementaire de la Ville en matière d'urbanisme, de dresser le portrait du Service de l'aménagement urbain (SAU), de nous familiariser avec le processus de traitement des demandes de permis dans les opérations et avec le processus d'examen des demandes par le Comité consultatif d'urbanisme (CCU). La riche histoire de la Ville en matière de protection du patrimoine nous a également amenés à vouloir retracer le contexte historique des commissions ayant précédé le CCU.

Notre démarche a consisté à prendre connaissance des règlements pertinents qui nous ont été fournis par le SAU, à examiner l'information existante sur le processus, notamment la nouvelle page Web sur les permis, à étudier des comptes rendus du CCU et du Bureau des inspections (BI) ainsi que six exemples de dossiers problématiques fournis par le SAU. Toutes les statistiques sur les permis à Westmount ont également été fournies par le SAU.

Nous avons réalisé une entrevue avec des élus, deux groupes de discussion avec des employés du SAU, une entrevue avec le directeur et la directrice adjointe du SAU et une rencontre avec trois membres du CCU.

Nous avons également effectué une recension des procès-verbaux des séances publiques du conseil municipal tenues en 2017 et une revue de presse du *Westmount Independent* pour la même période¹.

Les constats formulés dans le présent rapport s'appuient sur les données relevées dans les documents énumérés ci-dessus et sur les propos recueillis durant les entrevues et groupes de discussion susmentionnés.

2 HISTORIQUE

Soulignons que si l'historique ci-dessous ne porte pas sur le processus d'analyse des permis en tant que tel, il nous apparaît nécessaire pour comprendre que le contexte actuel est en bonne partie tributaire d'une longue tradition.

La Ville de Westmount a fait œuvre de pionnière, en 1916, en se dotant d'une Commission architecturale afin de protéger son patrimoine architectural². Celle-ci se composait du

¹ L'auteure remercie Olivier Rinfret, assistant de recherche, pour cette recension.

² Ville de Westmount, <https://westmount.org/zone-resident/amenagement-urbain/expo100ans/>, page consultée le 30 mai 2018.

maire, du directeur général et de l'ingénieur de la Ville ainsi que de « quatre architectes locaux choisis par le conseil de ville. Le travail de la commission consistait d'approuver les plans de caractéristiques techniques, des immeubles, statues, arches, fontaines et même clôtures avant que leur construction ne puisse être entreprise³. » La Commission architecturale prendra plus tard le nom de Commission d'architecture et d'urbanisme.

Le 5 juin 1995, le Conseil adoptera le *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale* (REG 1181) qui prévoit que cette Commission agira à titre de CCU⁴. Le REG 1181 sera abrogé par le *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale* (REG 1305) en 2001.

La composition du CCU était la suivante : le maire, le commissaire de l'aménagement urbain (élu), trois résidants qui doivent être « architectes et (ou) urbanistes professionnels à condition toutefois qu'à tout moment, au moins deux (2) membres du comité soient architectes⁵. » On prévoyait également un maximum de quatre membres suppléants dont le maire suppléant⁶ et trois résidants avec les mêmes qualifications professionnelles que les membres permanents.

En 2014, la Ville souhaitait élargir le bassin d'architectes expérimentés en conservation, d'urbanistes ou d'experts en patrimoine pour assurer le renouvellement de son CCU. Tel qu'expliqué lors d'auditions devant la Commission permanente de l'aménagement du territoire, la Ville avait dénombré 48 architectes résidents sur son territoire dont le quart avait déjà siégé au CCU et un autre quart était très âgé.

C'est ainsi que l'Assemblée nationale sanctionnera, le 5 décembre 2014, le projet de loi privé n° 201 – *Loi concernant la Ville de Westmount*⁷ afin d'autoriser la Ville à nommer un non-résident au CCU (qui doit avoir des compétences particulières **en matière d'architecture ou d'urbanisme ou avoir une expertise à l'égard du patrimoine**⁸) et à fixer la durée des mandats des membres du CCU à quatre ans au lieu de deux ans.

Le 19 janvier 2015, le conseil municipal adoptera le *Règlement visant à modifier de nouveau le règlement 1320 visant à constituer un comité consultatif d'urbanisme* (REG 1479) afin d'incorporer les dispositions du projet de loi n° 121 qui « permet à la Ville de nommer, à titre de membre (permanent ou suppléant) du comité consultatif d'urbanisme, une

³ Assemblée nationale, 1^{re} session, 41^e législature, Journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, vol. 44, n° 39, décembre 2014, p. 3.

⁴ Ville de Westmount, REG 1181, a. 2.3.5.

⁵ Ville de Westmount, REG 1320, a. 2.

⁶ Le maire suppléant sera remplacé par le commissaire substitut de l'aménagement urbain au moyen du *Règlement visant à modifier le règlement 1320 visant à constituer un Comité consultatif d'urbanisme* (REG 1465), adopté par le conseil le 2 juin 2014.

⁷ Assemblée nationale, Projet de loi n° 201 (privé), *Loi concernant la Ville de Westmount*, 2014.

⁸ Nos soulèvements.

personne qui ne réside pas sur le territoire de la Ville et d'octroyer des mandats d'une durée d'au plus quatre ans, et renouvelables⁹. »

Soulignons que même si l'on visait à réunir au CCU des personnes ayant des compétences particulières en matière d'architecture ou d'urbanisme ou une expertise à l'égard du patrimoine, au moment de notre analyse, le CCU comptait quatre membres permanents (deux architectes qui résident à Westmount, un architecte non résident de Westmount et un conseiller municipal qui est architecte) ainsi que trois membres suppléants qui sont architectes et une conseillère municipale suppléante qui n'est ni architecte, ni urbaniste. Selon le REG 1320, la mairesse est membre du CCU, mais n'assiste que très rarement aux réunions du CCU dans les faits.

Ce constat montre qu'en nommant que des architectes au CCU, le conseil a réellement voulu mettre l'emphasis sur l'architecture et la protection du patrimoine et non sur le volet urbanistique même s'il s'agit d'un comité consultatif d'urbanisme auquel il incombe aussi de formuler des recommandations en matière d'urbanisme, de zonage, de lotissement, de construction et d'architecture de paysage.

Le CCU se concentre donc sur l'étude des dossiers de plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) et se réunit un mardi sur deux pour examiner les demandes de permis. En 2017, selon les données fournies par le SAU, 459 dossiers de PIIA ont fait l'objet d'une recommandation par le CCU. En comptant les dossiers qui ont dû être présentés plusieurs fois au CCU, il s'agit de 787 itérations.

Par ailleurs, le CCU agit aussi « à titre de Conseil local du patrimoine [CLP] qui informe le conseil municipal sur les questions de conservation du patrimoine¹⁰. » Le CLP a été mis sur pied pour obtenir la citation de l'arche Glen conformément à la *Loi sur le patrimoine culturel*. Une chargée de projet est affectée au CLP et travaille à trouver des solutions pour la conservation ou la reconversion de 13 lieux de culte. Il pourrait y avoir des projets fort intéressants en envisageant la mixité des usages. Or, qui dit changement d'usage dit souvent changement au bâti, ce qui touche à l'architecture.

Enfin, soulignons que les membres du CCU sont rémunérés à même le budget de services conseils du SAU sans que leur rémunération n'ait jamais été fixée officiellement par une résolution ou un règlement.

En résumé, l'absence d'expertise en urbanisme parmi les membres du CCU et le volume de dossiers PIIA à traiter font en sorte que le CCU se consacre principalement à l'étude de demandes de permis.

⁹ Ville de Westmount, procès-verbal du 19 janvier 2015, <https://westmount.org/wp-content/uploads/2015/02/2015-01-19-PROCES-VERBAL-MINUTES.pdf>

¹⁰ Site Web de la Ville, <https://westmount.org/appeal-de-candidatures-comite-consultatif-durbanisme/> page consultée le 24 avril 2018.

3 DEMANDES DE PERMIS ET D'INSPECTIONS

Soulignons d'entrée de jeu que le SAU a traité, en 2017, 2 075 demandes de permis et certificat toutes catégories confondues, dont 459 dossiers de PIIA ayant fait l'objet d'une recommandation (458 favorables, 1 défavorable) par le CCU (parmi les 787 itérations mentionnées à la section précédente). Au total, le SAU a émis 1 765 permis en 2017.

3.1 COMPARAISON AVEC D'AUTRES VILLES OU ARRONDISSEMENTS

Le tableau 1 donne un aperçu du nombre de dossiers PIIA traités dans quatre autres villes ou arrondissements dont l'ampleur d'application du PIIA est similaire à celle de Westmount. Nous avons utilisé les pseudonymes Ville 1, Ville 2, Ville 3 et Ville 4 afin de respecter l'anonymat des villes ou arrondissements qui ont bien voulu nous fournir des données.

Nous soulignons les limites de la comparaison étant donné que l'organisation des services d'urbanisme et les critères d'évaluation des demandes de permis et des PIIA varient d'un endroit à l'autre. Les chiffres permettent toutefois de constater que le SAU de Westmount délivre plus du double de la moyenne des permis et certificats émis par les autres villes ou arrondissements dont les données sont connues. Même si la comparaison de l'effectif est difficile à faire pour la raison mentionnée ci-dessus, nous constatons que le SAU de Westmount a moins d'employés que la moyenne de ces villes ou arrondissements pour faire le travail.

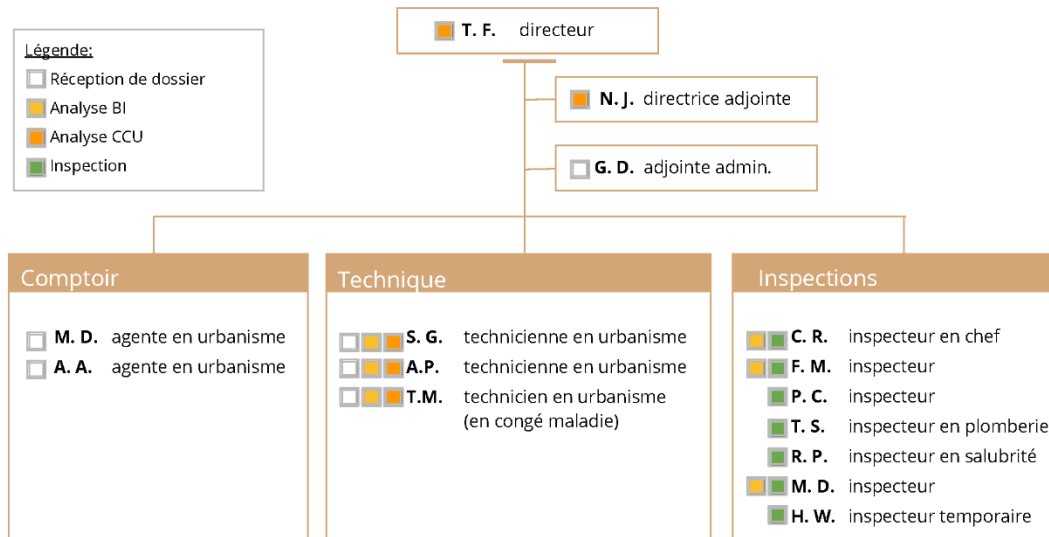
Tableau 1 **Comparaison avec villes ou arrondissements dont l'ampleur d'application du PIIA est similaire à celle de Westmount**

	Composition du CCU	Dossiers traités en 2017	Permis et certificats émis toutes catégories	Taille du service en années-personnes
Ville 1	13 en tout : – 3 ou au plus 4 résidents – 7 professionnels (aménagement urbain ou disciplines connexes) – 1 ou 2 élus	202	1 418	12,4 années-personnes
Ville 2	8 en tout : – 6 résidents dont au moins 3 pour leur expertise (urbanisme, génie, aménagement, architecture, patrimoine); – 2 élus (présidente du CCU) – + possibilité de 5 suppléants dont 1 élu	319	2 831	32,2 + 28 ¹¹ années-personnes
Ville 3	8 en tout : – 4 résidents représentatifs des secteurs si possible (non-élus, non-officiers municipaux) – 1 architecte-conseil sans droit de vote – 3 élus	53	626	5 + 2 employés d'été
Ville 4	7 en tout : – 5 résidents (urbanistes, architectes, architecte de paysage) dont au moins 3 architectes – 1 citoyen nommé – 1 élu (président du CCU)	donnée non obtenue	donnée non obtenue	donnée non obtenue
Ville de Westmount	9 en tout : – le maire (assiste très rarement) – 3 permanents dont au moins 2 architectes – 1 élu commissaire de l'aménagement urbain – 3 suppléants résidents, architectes – 1 élu suppléant	459 ¹²	1 784	15 années-personnes

¹¹ La division de l'urbanisme, du patrimoine et des services aux entreprises de la Ville 2 compte 10 employés, dont 3 (2 architectes et 1 conseiller en aménagement) traitent les dossiers de PIIA; la division des permis et inspections a 28 années-personnes et celle des études techniques 32,2; ces trois divisions relèvent de la direction du développement du territoire et des études techniques.

¹² Sur un total de 787 itérations de projets, plusieurs d'entre eux ont dû être soumis au CCU à plusieurs reprises avant de faire l'objet d'une recommandation.

La figure suivante, fournie par le SAU, reproduit l'organigramme du SAU de Westmount ainsi que l'implication des membres de l'équipe dans le traitement des dossiers.



Service de l'Aménagement urbain: implication de l'équipe au traitement des dossiers

3.2 TRAITEMENT DES DEMANDES DE PERMIS

Le processus d'émission des permis peut commencer de deux façons : soit le demandeur (citoyen, architecte ou entrepreneur) se présente au comptoir pour faire une demande de permis; soit un inspecteur constate des travaux entrepris sans permis durant sa tournée ou à la suite d'une plainte reçue par la Ville. Dans ce dernier cas de figure, l'inspecteur informe les personnes sur place (propriétaire ou entrepreneur) de l'obligation d'obtenir un permis et il émet un avis d'infraction.

Soulignons également que, depuis 2001, la Ville de Westmount a une entente de délégation (intervention et surveillance) avec la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) lui déléguant la responsabilité de recevoir la déclaration des travaux pour les bâtiments publics et les édifices à condominiums résidentiels de plus de deux étages et huit unités¹³.

En 2017, 1 447 permis de construction et de plomberie ont été émis tandis que 312 déclarations de travaux ont été reçues, soit plus de trois fois les 92 déclarations reçues en 2016. Soulignons que les projets de grande envergure pour nouvelles constructions et agrandissements majeurs requièrent une dizaine d'inspections des lieux en moyenne. Les

¹³ L'entente prévoit le mode d'intervention de la Ville ainsi qu'un plan de surveillance de l'application du chapitre Bâtiment du *Code de construction* et du *Code de sécurité*, conformément aux articles 132 à 139 de la *Loi sur le bâtiment* (RLRQ, c. B-1.1) pour les bâtiments, installations et équipements visés par ceux-ci. Voir <https://www.rbq.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/acces-information/PPN-01-00.pdf>, page consultée le 24 avril 2018.

projets importants – agrandissements et modifications mineures – en requièrent cinq en moyenne¹⁴.

Ayant mené 5 287 inspections de diverses natures en 2017, dont 4 474 pour des projets de construction et 853 pour des inspections ou des plaintes variées¹⁵, les inspecteurs en bâtiments passent près de 70 % de leur temps sur la route et 30 % au bureau. L'équipe d'inspecteurs est formée d'un inspecteur en chef, trois inspecteurs en bâtiments, un inspecteur en plomberie, un inspecteur en salubrité et un inspecteur en bâtiments auxiliaire en période de pointe comme le montre la figure ci-dessus.

3.3 DÉLAI

Les directives « Rénover et construire à Westmount » sont composées de 10 livrets et constituent l'Annexe II du REG 1305 dont elles font partie intégrante. Dans le premier livret, qui explique la demande de permis étape par étape, il est précisé à l'étape 5 que les « demandes reçues avant la fin de la journée du mardi seront soumises au Bureau [des inspections] lors de sa rencontre hebdomadaire du jeudi matin. » Cette exigence réglementaire fait en sorte que les demandeurs s'empressent de soumettre leur demande de permis le mardi à 16 h et s'attendent à ce qu'elle soit soumise au Bureau des inspections pour traitement le jeudi matin.

Les Directives précisent également que lorsque « les modifications proposées touchent à l'extérieur du bâtiment, la demande de permis est soumise au Comité consultatif d'urbanisme. Le Comité se réunit le mardi à toutes les deux semaines et les demandes approuvées lors de la dernière réunion du Bureau des inspections seront soumises au Comité lors de sa prochaine réunion¹⁶. »

Ainsi, peu importe le nombre de demandes de permis, l'agente en urbanisme doit préparer tous les dossiers le mardi après-midi ou le mercredi matin afin que l'inspecteur en chef puisse procéder au tri des dossiers (affaires nouvelles et affaires pendantes) le mercredi matin et les attribuer aux bonnes personnes en fonction du type de dossier. Toute la journée du mercredi est consacrée à l'évaluation normative des dossiers par les techniciens et l'inspecteur en chef (aidé des inspecteurs en bâtiment en haute saison). Cette opération monopolise l'inspecteur en chef, un ou deux inspecteurs en bâtiment et deux techniciens.

Si certains dossiers exigent peu de temps, d'autres peuvent nécessiter jusqu'à deux heures d'analyse. Or, les agents techniques en urbanisme peuvent avoir jusqu'à 30 dossiers à analyser le même jour¹⁷ en raison du délai promis dans les Directives. Ce volume de dossiers à analyser dans un délai impossible et l'absence d'une liste de vérification pour

¹⁴ Données fournies par le SAU.

¹⁵ Données fournies par le SAU.

¹⁶ Ville de Westmount, Directives, « Comment obtenir un permis de construction », p. 3.

¹⁷ À titre indicatif, durant la troisième semaine de mars 2018, 30 demandes de permis ont été reçues le lundi et 60 le lendemain, nous a-t-on dit durant un groupe de discussion.

chaque analyse amènent des risques d'erreurs (comme des dossiers incomplets) et peut entraîner des itérations évitables. De plus, l'une des agentes techniques en urbanisme n'a pas de bureau; son espace de travail est une table coincée entre cinq inspecteurs. La concentration est difficile lorsque vient le temps d'analyser de gros projets. Aux tâches d'analyse de dossiers, s'ajoute le service à la clientèle pour les agentes techniques, surtout quand il y a une longue file de demandeurs de permis au comptoir.

Notons qu'à l'exception des dossiers uniquement normatifs pour lesquels seul le BI peut autoriser la délivrance d'un permis, tous les autres dossiers, même mineurs, passent par le CCU. Quelques dossiers spécifiques (fenêtres, réfection de balcons et boiseries, par exemple) peuvent être approuvés par le directeur du SAU ayant une délégation du conseil pour ce faire, si la proposition est conforme aux Directives et que le demandeur veut remplacer à l'identique ou aux conditions d'origine.

Rappelons que l'approche par PIIA permet d'exiger qu'un projet soumis à l'obtention de permis ou de certificats réponde à des objectifs précis en plus d'être conforme aux normes du *Code du bâtiment* et des règlements d'urbanisme afin « d'assurer la qualité de l'implantation et de l'intégration architecturale tout en tenant compte des particularités de chaque situation¹⁸ ». Selon le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), le but visé par l'utilisation du PIIA n'est pas « de vérifier la pertinence d'un projet ou des travaux envisagés, mais plutôt leur apparence et leur intégration architecturale dans un milieu bâti ou non. [Cette approche] complète aussi les pouvoirs accordés en vertu de la *Loi sur le patrimoine culturel* qui permettent au conseil de fixer par résolution des conditions relatives à la conservation des valeurs patrimoniales d'un immeuble ou d'un site patrimonial cité et qui s'ajoutent à la réglementation municipale¹⁹. »

Soulignons que la Ville de Westmount, qui se démarque par l'intimité de ses quartiers et par un sentiment d'appartenance hors du commun²⁰, avait été divisée en 38 secteurs patrimoniaux aux traits physiques ou historiques communs au moment de l'adoption du REG 1181 en 1995, auquel un 39^e secteur a été ajouté à la refonte du règlement en 2001 (REG 1305). Un inventaire réalisé en 2001 a permis d'analyser et de classer les édifices dans les 39 secteurs dont les plans datés de septembre 2001 constituent l'Annexe I du *Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale* (REG 1305)²¹, lequel a été modifié en février 2016 par le *Règlement visant à modifier de nouveau le Règlement 1305 sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale – Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal* (REG 1495). De l'avis de plusieurs, le schéma d'aménagement a besoin d'être revu.

¹⁸ MAMOT, <https://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-sur-les-plans-dimplantation-et-dintegration-architecturale/>, page consultée le 4 avril 2018.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Ville de Westmount, *Rénover et construire à Westmount*, Annexe II, section 1, p. 1.

²¹ Ville de Westmount, REG 1305, c. 1, a. 1.2.

Le tableau 2 résume l'emploi du temps de l'équipe du SAU en ce qui a trait aux demandes de permis. Soulignons toutefois qu'aux tâches indiquées dans le tableau s'ajoutent les suivis auprès des requérants, la correspondance, la délivrance des permis et certificats, le service au comptoir, la gestion de plaintes, les inspections durant les travaux, les inspections à la suite de plaintes formulées par des voisins et ainsi de suite.

Tableau 2 **Emploi du temps de l'équipe pour le traitement des demandes**

QUOI	QUAND	QUI
Ouverture des dossiers au comptoir et vérification de la présence de tous les documents nécessaires		agente en urbanisme
Premier tri des documents reçus avant 16 h le mardi		commis / agente en urbanisme
Analyse des dossiers simples / mineurs pour CCU	lundi matin	technicien(ne) en urbanisme
Rencontre avec un membre du CCU pour traiter les dossiers simples	lundi après-midi	technicien(ne) en urbanisme
Séance du CCU	un mardi sur deux	technicien(ne) en urbanisme, directrice adjointe, directeur SAU
Préparation des dossiers pour le mercredi	mardi ou mercredi	agente en urbanisme
Tri des affaires nouvelles et pendantes et attribution des dossiers (mineurs vs. majeurs) parmi 3 ou 4 personnes ²²	mercredi matin	inspecteur en chef, technicien(ne) en urbanisme et inspecteurs
Analyse des plans	mercredi	technicien(ne) en urbanisme et inspecteurs en bâtiment
Réunion du BI et rédaction du compte rendu	jeudi ²³	inspecteur en chef, inspecteur(s) en bâtiment, technicien(ne)s en urbanisme, directeur ou directrice adjointe du SAU
Analyse des demandes reçues avant 16 h le jeudi pour être traitées au CCU du mardi suivant	jeudi pm, vendredi et lundi	technicien(ne)s en urbanisme, directrice adjointe, directeur SAU
Étampage des dossiers et des plans	2 après-midis par semaine	un inspecteur
Ébauche du compte rendu du CCU	mardi pm à jeudi pm	technicien(ne) en urbanisme, directrice adjointe

²² En cas d'information manquante, il faut appeler le demandeur ou le BI pour discuter et conclure.

²³ La réunion du BI peut durer toute la journée, car le tri des dossiers peut prendre du temps.

4 CONSTATS EN LIEN AVEC LE TRAITEMENT DES DEMANDES

Les constats formulés ci-dessous sont fondés sur l'examen de la documentation, la réglementation en vigueur, l'analyse de certaines demandes de permis et les propos recueillis durant les entretiens et les groupes de discussion. Ils sont résumés au tableau 3.

4.1 DÉLAI DE TRAITEMENT

Une recherche auprès d'autres municipalités montre qu'aucune autre ville dont l'ampleur d'application du PIIA est similaire à celle de Westmount ne s'engage à respecter un délai aussi court qu'à Westmount.

Dans une ville, le règlement sur les PIIA prévoit un délai de quinze jours entre la réception d'une demande d'approbation de PIIA et le moment où elle est soumise au comité technique du CCU; puis encore 15 jours après l'étude de la demande pour que le comité technique transmette son avis au conseil.

Dans une autre ville, le délai approximatif de traitement varie de 5 à 10 jours ouvrables, selon le type de permis. Par ailleurs, cette ville peut recevoir en ligne les demandes de permis pour abattage d'arbres, abattage de frênes, aménagement paysager, application d'un pesticide, bâtiment accessoire, clôture, haie, piscine/spa, rénovations/réparations résidentielles intérieures, toiture/portes et fenêtres. Le site de cette ville permet également au citoyen de suivre l'évolution de sa demande de permis.

Dans une autre ville encore, le règlement sur les permis et les certificats prévoit des délais maximums de 30 et de 60 jours, après soumission de tous les documents requis par les règlements de la ville ou par le responsable pour l'émission ou le refus d'un permis de lotissement ou de construction ou d'un certificat d'occupation ou autre certificat d'autorisation. Son règlement sur les PIIA prévoit que le directeur transmet une demande d'approbation de PIIA au CCU dès que la demande est complète. Aucun autre délai n'est précisé.

À Westmount, une modulation du délai de traitement selon le type de permis, la période de l'année et le volume pourrait réduire la pression exercée sur le personnel tout en favorisant la rigueur dans l'analyse des dossiers. Une règle à l'effet de n'ouvrir aucun dossier avant que tous les documents exigés soient fournis pourrait aussi permettre d'éviter certaines itérations²⁴.

²⁴ Nous avons appris qu'une telle règle a été mise en application le 1^{er} mai dernier.

4.2 ITÉRATIONS

Outre les itérations résultant de dossiers incomplets, il arrive que des dossiers problématiques – dont ceux que nous avons consultés – passent plus de dix fois au BI et au CCU avant d’obtenir une recommandation favorable.

Il n’est pas rare, à la lumière des dossiers consultés et des propos recueillis dans les rencontres, que les révisions demandées par le CCU donnent lieu à de nouvelles non-conformités, qui s’additionnent dans un va-et-vient pouvant facilement durer un an ou plus.

Dans les 6 cas problématiques examinés dans le cadre de nos travaux, nous avons constaté que certains dossiers sont passés de 8 à 15 fois devant le CCU avant d’être finalement acceptés avec ou sans conditions supplémentaires. Or, il nous apparaît étonnant qu’un dossier puisse s’éterniser en repassant plusieurs fois devant le CCU. Il serait peut-être pertinent d’imposer un nombre maximum de fois où un projet peut passer au CCU, avec un mécanisme de recommandation défavorable automatique après un certain nombre de fois. Par ailleurs, pour éviter le va-et-vient en raison de non-conformités, il y aurait peut-être lieu que le CCU émette des mises en garde en formulant ses exigences au sujet des modifications demandées.

Selon les propos recueillis, les membres du CCU ne donnent pas de solutions précises aux demandeurs, estimant qu’ils ne sont pas mandatés pour ce faire et qu’ils doivent éviter d’engager leur responsabilité. À cet effet, il y aurait peut-être lieu d’obtenir un avis juridique pour connaître la marge de manœuvre des membres du CCU afin de donner aux requérants un minimum d’information claire sans danger pour leur responsabilité d’architectes professionnels, sous réserve des dispositions du *Code de déontologie des architectes*²⁵.

4.3 DOCUMENTATION ET RÉGLEMENTATION

L’uniformisation de l’ensemble de la documentation et de la réglementation, dans un format consolidé et simplifié pour le citoyen, aiderait à recevoir des dossiers complets du premier coup même si des documents supplémentaires peuvent être exigés à la suite d’un premier examen. Un exemple intéressant à cet égard est celui du site Web d’une ville où le citoyen peut cliquer sur le type de permis désiré pour afficher le coût et les modalités de paiement du permis, le délai de traitement, les dispositions réglementaires applicables au type de permis et la liste des documents requis.

Une autre ville publie un aide-mémoire dont la première partie contient la liste des documents de base à fournir peu importe la nature des travaux, suivie d’un tableau avec

²⁵ L’article 66 du *Code de déontologie* de l’Ordre des architectes précise que « Rien dans le présent code ne doit être interprété comme restreignant le droit d’un architecte d’émettre un jugement critique sur un bâtiment. »

les documents requis selon la nature des travaux. Cet outil a le mérite d'être clair pour les requérants et de faciliter l'examen du dossier pour l'employé chargé de vérifier s'il est complet avant même de l'ouvrir, car il peut lui servir de liste de vérification²⁶.

4.4 AMBIGUÏTÉ ENTRE LE NORMATIF ET LE DISCRÉTIONNAIRE

Nous détectons une zone grise importante entre le normatif prévu dans la réglementation et le discrétionnaire exercé par le CCU.

Selon les propos recueillis, la réglementation est sujette à interprétation et contient des zones grises et des incohérences. À titre d'exemple, le *Règlement concernant le zonage* (REG 1303) autorise l'utilisation de quatre types de matériaux pour un mur de soutènement, en l'occurrence, la pierre sèche, la pierre jointe, la brique jointe et le béton fini avec un revêtement de crépi ou une combinaison desdits matériaux sous réserve d'une approbation via le règlement relatif aux PIIA²⁷. Or, la directive 6 « Aménagement paysager », qui fait partie intégrante du REG 1305, recommande « des murs de pierres sèches ou de maçonnerie » tout en précisant que les murs de béton « doivent être recouverts d'un crépis, de pierre ou de brique²⁸. » La même directive ajoute encore que si le mur de soutènement « est visible de la rue ou d'une propriété voisine, il doit être de pierre ou revêtu de pierre de Montréal (ou similaire aux murs de pierre existants)²⁹. »

Résultat de cette zone grise, un projet jugé conforme au REG 1303 par un inspecteur peut être refusé par le CCU parce que le matériau choisi n'est pas celui qui est recommandé dans les directives du PIIA ou qui est privilégié par le CCU.

L'inspecteur se trouve donc devant le choix 1) de faire cheminer un dossier conforme tout en sachant que le CCU risque de ne pas l'accepter, ce qui l'incite parfois à dire au requérant que le CCU n'acceptera probablement pas son projet puisqu'il n'a pas accepté ce matériau récemment ou 2) de ne rien dire parce que le dossier est conforme et qu'il ne lui revient pas d'anticiper la réponse du CCU, créant de surcroît des attentes qui seront déçues chez le citoyen obligé de recommencer le processus sans toujours savoir quelle solution adopter parce que le CCU n'indiquera pas de solution claire.

Il est difficile pour l'administration d'orienter les requérants en raison de l'inconstance de certaines décisions du CCU, lequel peut être plus ou moins permissif selon sa composition, d'après les propos recueillis. Or, une perception de traitement différent risque de se traduire par un sentiment d'iniquité de traitement parmi les citoyens, ce qui peut expliquer

²⁶ Voir note 25.

²⁷ Ville de Westmount, *Règlement concernant le zonage*, a. 6.2.8.

²⁷ Ville de Westmount, *Règlement concernant le zonage*, a. 6.2.8.

²⁸ Ville de Westmount, directive 6 « Aménagement paysager », Matériaux, p. 4.

²⁹ *Ibid.*, 6.3.3, p. 4.

en partie la frustration et l'insatisfaction des requérants dans leur interaction avec l'administration.

Un outil collaboratif permettant de tenir une jurisprudence systématique des décisions du CCU (et de celles du BI dans les cas normatifs) pourrait améliorer la constance des décisions et servir de référence sur laquelle les employés pourraient s'appuyer dans leurs échanges avec les requérants. Un tel outil permettrait aussi de mieux expliquer ou justifier le raisonnement d'exigences propres à un projet donné, comme dans l'exemple qui nous a été relaté sur l'obligation de garder un balcon comme trait distinctif d'une zone donnée alors que la majorité des maisons de la zone en question ne sont pas pourvues d'un balcon. Une meilleure constance des décisions éviterait également le sentiment d'iniquité de traitement évoqué ci-dessus. Si l'on consignait dans un tel outil les cas mis à l'amende pour travaux effectués sans permis ou non conformes aux permis, il serait également plus facile de montrer qu'un matériau non conforme utilisé à telle adresse n'a pas été autorisé. Le requérant à qui l'on refuse l'utilisation du même matériau constaterait ainsi que l'utilisation de ce matériau n'a jamais été autorisée pour son voisin.

Une refonte du règlement d'urbanisme et une harmonisation de l'ensemble de la réglementation et des directives permettraient d'éliminer les incohérences et les formulations réglementaires prêtant à interprétation et de dégager des critères objectifs plus clairs. Ainsi, il serait plus facile de déterminer si un objectif donné est rencontré ou non, de comprendre ce qu'il faut faire pour le respecter et de savoir sur quelle base un projet est refusé.

Un tel exercice d'harmonisation pourrait aussi être l'occasion de départager nettement le pouvoir et les tâches entre le SAU, le BI et le CCU. Ce dernier gagnerait de surcroît à se doter d'une régie interne plus exhaustive. D'après les propos recueillis, nous constatons que le SAU ne joue pas le rôle d'un véritable service de l'aménagement urbain, mais plutôt celui d'un service de première inspection subordonné au CCU. Les employés et la direction du SAU se trouvent effectivement à être une courroie de transmission entre le CCU et les citoyens.

4.5 DOSSIERS À LA COUR MUNICIPALE

En 2017, la Ville a ouvert 25 dossiers à la cour municipale dont plus de la moitié (14) concernent la réalisation de travaux sans permis valide, 6 pour négligence de se conformer à un ordre ou un avis émis par l'autorité compétente, 4 pour s'être écarté des plans ou cahiers de charges relatifs au travail autorisé et 4 pour avoir dérogé aux plans et spécifications du permis de construction. Selon les propos recueillis, des résidents préfèrent réaliser les travaux comme bon leur semble et payer l'amende plus tard, car c'est plus rapide et moins coûteux que toutes les itérations du processus pour passer devant le CCU et obtenir un permis. Les ratés du processus tel qu'il existe sont donc contreproductifs et induisent des comportements nuisibles à la protection du patrimoine si chère à la Ville de Westmount.

Une fois que le dossier est envoyé à la cour, il faut au moins deux mois pour avoir une date et ça peut prendre d'un an et demi à deux ans avant de passer devant le juge. Par ailleurs, l'administration municipale n'aurait pas suffisamment de ressources pour bien monter les dossiers de cour et perdrait souvent en raison de détails de procédure, selon les propos recueillis.

4.6 VISION D'AMÉNAGEMENT ANÉMIQUE

La culture de l'urgence attribuable au volume de demandes à traiter et au délai de traitement promis oblige à mettre de côté ou en attente tout projet autre qu'une demande de permis ou une inspection.

D'une part, le directeur et la directrice adjointe du SAU sont constamment sollicités par l'analyse des dossiers, la gestion des plaintes et des rencontres – souvent imprévues – avec des requérants qui insistent pour parler avec la direction du service. Ni l'un ni l'autre n'a le temps de se consacrer à la gestion du SAU et à son organisation, et encore moins aux projets de planification urbaine comme la redynamisation du secteur sud-est Dorchester, le zonage urbain, la révision systématique des règlements et la refonte du plan d'urbanisme avec consultations publiques.

D'autre part, selon notre compréhension à partir des propos recueillis, le CCU fonctionne comme un comité d'architecture en ce sens qu'il commente et critique des projets d'architecture dans un esprit de préservation du patrimoine et de recherche de l'excellence du design, mais en s'appuyant sur des objectifs variables et pas toujours clairs pour les requérants qui ne sont pas eux-mêmes experts en architecture en contexte patrimonial.

La planification du territoire n'occupe pas une très grande place dans les travaux du CCU vu le volume de demandes et l'absence d'urbanistes et d'architectes paysagistes avec droit de vote au CCU. On ne peut s'attendre à ce que des architectes, aussi compétents soient-ils, aient une vision urbanistique dans les règles de l'art de la planification urbaine, de l'aménagement et de l'architecture du paysage même si l'usage et le bâti sont nécessairement liés.

Rappelons ici que le CCU est là « pour guider, orienter et soutenir [l'action du conseil municipal] en matière d'urbanisme³⁰. » L'avenir des bâtiments et ensembles institutionnels, par exemple, est traité par la chargée de projet du CLP alors que la réflexion devrait être rattachée au travail sur le plan d'urbanisme.

Il y aurait lieu de nommer au CCU des urbanistes et des architectes paysagistes afin de varier les compétences et expertises du CCU et de lui permettre de jouer l'entièreté du rôle qui lui est prévu dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU). Dans cette

³⁰ Site Web du MAMOT, <https://www.mamot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/comite-consultatif-durbanisme/>, page consultée le 2 mai 2018

optique, deux sous-comités pourraient être formés au sein du CCU : un sous-comité formé majoritairement d'urbanistes ayant pour mandat d'étudier d'abord les dossiers portant davantage sur des questions d'urbanisme, de zonage, de lotissement, de construction et d'architecture du paysage; et un sous-comité formé majoritairement d'architectes pour étudier d'abord les dossiers de préservation du patrimoine. Soulignons toutefois que toutes les recommandations, favorables et défavorables, tant sur les questions d'architecture que d'urbanisme, seraient faites par le CCU au complet et non par les sous-comités individuellement. Par ailleurs, la présidence du CCU pourrait être assumée par un élu.

Une réflexion ouverte sur les rôles et responsabilités du SAU et du CCU en tenant compte des priorités des élus et des citoyens pourrait permettre, dans un premier temps, de confirmer ou de moderniser les règles et, dans un deuxième temps, de statuer sur la pertinence de maintenir ou de modifier le processus de cheminement des dossiers.

En effet, des cheminements différents pourraient être envisagés en fonction de l'envergure des travaux à réaliser. Certaines demandes de permis pour des travaux mineurs pourraient être analysées, traitées et autorisées (ou refusées) par l'administration pour accélérer le processus tout en respectant les règles établies ou mises à jour. À cet égard, un système de demande de permis en ligne qui évitent aux requérants de devoir se rendre à l'hôtel de ville pour soumettre leur demande, payer le permis et suivre le cheminement de leur demande le cas échéant pourrait être implanté comme c'est le cas dans d'autres villes.

Le zonage et le plan d'urbanisme devraient faire l'objet de chantiers relevant du SAU. L'élaboration d'une vision urbanistique et paysagère devrait à tout le moins impliquer des urbanistes et des architectes paysagistes et être menée par le SAU.

La participation et la consultation des citoyens en matière de zonage et d'urbanisme seraient d'autant plus pertinentes que nous détectons, dans les propos entendus, une certaine cassure générationnelle entre les règlements qui datent de 30 ans, les priorités du CCU inhérentes à la préservation architecturale et à l'excellence du design, les demandes répétées de citoyens pour la modernisation de certaines règles (notamment en ce qui concerne l'utilisation de matériaux sans entretien) et l'insatisfaction citoyenne exprimée aux élus durant la campagne électorale de l'automne 2017 et durant les séances publiques des conseils municipaux³¹.

4.7 COMMUNICATION AVEC LES CITOYENS

Les propos recueillis auprès des élus, des employés et des membres du CCU font consensus sur la nécessité de « mieux éduquer notre public ». Les requérants n'ont pas idée de la quantité de travail effectué par l'administration et par le CCU et ils ne

³¹ Une recension des procès-verbaux des séances publiques du conseil municipal pour l'année 2017 a révélé que sur 69 interventions durant la période de questions, 50 étaient liées aux PIIA, au CCU, aux permis ou aux PPCMOI.

comprennent pas pourquoi l'employé au comptoir ne peut répondre à toutes leurs questions ou revoir leurs plans.

La tenue de consultations publiques évoquées à la section précédente et la publication de statistiques dynamiques et de données mises à jour fréquemment sur les permis délivrés mensuellement pourraient amorcer une meilleure communication avec les citoyens et aider à gérer le changement et les attentes.

4.8 CONSEILS EN AMONT

Les exigences et la complexité des règles obligent la plupart du temps les citoyens à faire appel aux services d'un architecte. En page 3 du livret « [Comment obtenir un permis de construction](#) », on peut d'ailleurs lire que la « Ville encourage le recours aux services d'un architecte, même pour les travaux de moindre envergure et particulièrement dans les cas impliquant des notions de design, l'interprétation de règlements et des connaissances en construction. »

Dans le cas des grands projets tels que les nouveaux bâtiments, les agrandissements ou les remplacements, les dessins sont parfois très avancés au moment de l'analyse alors que des problèmes majeurs auraient pu être détectés en amont. Un nouveau processus, avec une meilleure répartition des ressources travaillant dans de meilleures conditions et avec moins d'ambiguïté, pourrait inclure un système de rendez-vous pour offrir un accompagnement systématique en amont aux requérants au lieu d'une intervention à un stade avancé de planification du projet.

5 CONSTATS EN LIEN AVEC LES OPÉRATIONS AU QUOTIDIEN

Les constats formulés ci-dessous sont fondés sur les propos recueillis durant les entretiens avec les élus, les groupes de discussion avec des employés et les rencontres avec la direction du SAU et le CCU. Ces constats sont aussi résumés au tableau 3.

5.1 RÉPARTITION GLOBALE DU TEMPS

Le processus d'émission des permis monopolise la quasi-totalité du temps de travail de la majorité des employés du SAU, y compris celui du directeur et de la directrice adjointe. L'inspecteur en chef – cinquième titulaire du poste en treize ans – consacre tout son temps à l'attribution et à l'analyse des dossiers, aidé de deux ou trois agents techniques. Il confie toutes les inspections à ses inspecteurs et n'intervient qu'en cas de problème.

Les personnes rencontrées s'entendent pour dire que le volume de demandes de permis fait en sorte qu'il y a plus de travail que ce qui peut être accompli en une journée par l'équipe.

5.2 GESTION DES ATTENTES

Il y aurait lieu de mieux gérer les attentes des citoyens en cessant de promettre un délai de traitement irréaliste pour tous les types de permis étant donné le volume annuel.

5.3 GESTION DES PLAINTES

La direction et le personnel du SAU passent aussi beaucoup de temps à gérer les plaintes en lien avec l'émission des permis. L'agente en urbanisme estime que 90 % des appels qu'elle reçoit sont des plaintes de citoyens qui veulent savoir si un voisin a un permis pour les travaux en cours, des demandes de comptes rendus et des demandes d'information sur le zonage pour éviter d'avoir à chercher sur le site Web. Lorsque des citoyens adressent leurs plaintes directement aux élus, ceux-ci ont la consigne de les acheminer au directeur général, qui les répartit à son tour aux bons endroits dans l'appareil municipal.

Il y aurait sans doute lieu d'examiner la possibilité de se doter d'un système global de gestion des plaintes et de préparer une base de données avec des fiches de questions-réponses sur divers sujets plus ou moins pointus pour que l'employé ou les employés affectés à répondre aux plaignants, en ligne, par téléphone ou au comptoir, puissent transmettre une information standardisée et cohérente.

5.4 LIEUX PHYSIQUES

Signalisation déficiente

La signalisation déficiente pour diriger les citoyens fait en sorte qu'ils attendent tous dans la même file alors qu'ils ont besoin de services différents. Les citoyens qui arrivent au comptoir au bout de deux heures pour apprendre qu'ils ne sont pas à la bonne place pour payer leur compte de taxes, par exemple, sont mécontents et repartent frustrés.

Manque d'espace

L'aménagement des bureaux du SAU n'est pas adéquat. Il n'y a pas de salle de rencontre pour discuter en privé avec les citoyens. Les personnes qui font la file entendent toute la conversation entre le requérant et l'employé au comptoir. Il n'y a pas non plus d'espace assez grand pour regarder des plans. Il y aurait lieu de réaménager les espaces en tenant compte des besoins. La chargée de projet du CLP n'a pas de bureau fixe; elle travaille souvent dans le bureau de la directrice adjointe du SAU ou ailleurs avec un ordinateur portatif; elle n'a pas de poste téléphonique, juste un cellulaire.

Comptoir

La gestion des demandes de permis (ouverture de dossiers, paiement, etc.) est assurée par l'agente en urbanisme au comptoir de service. La permanence technique est répartie également parmi deux ou trois techniciens. Personne n'aime travailler au comptoir, car les

personnes qui s'y présentent sont le plus souvent insatisfaites, impatientes à cause de la file, frustrées par les itérations dans leurs dossiers ou par l'incapacité des employés à répondre à certaines questions quand les techniciens sont pris par l'analyse des dossiers. C'est aussi difficile à vivre pour les employés qui se font crier après, se font injurier et reçoivent des menaces. Il y a d'ailleurs eu deux démissions au poste d'agent en urbanisme récemment.

Outils au comptoir

Le comptoir est doté d'un téléphone, mais les employés peuvent rarement prendre les appels puisqu'ils répondent prioritairement aux personnes au comptoir et qu'il y a peu ou pas de répit dans la journée.

Un ordinateur a été commandé récemment pour que les citoyens puissent consulter les règlements et les aide-mémoire sur le nouveau site Web mis en ligne le 1^{er} mars 2018. Or, si l'intention est bonne, il faudra qu'un employé soit disponible pour leur montrer à utiliser le site. L'employé appelé à aider un citoyen ne pourra répondre en même temps à ceux qui font la file.

Système téléphonique déficient

Le numéro principal du SAU aboutit au poste de la commis, mais quand elle assure la relève au comptoir ou qu'elle fait des photocopies pour les demandes d'accès à l'information, ses appels rebondissent au comptoir, où les employés sont déjà très occupés avec des requérants. Quand personne ne répond, il y a un « ping-pong » entre les postes téléphoniques. Les citoyens impatients d'avoir une réponse rappellent quatre ou cinq fois ou se présentent au comptoir. Certains écrivent aux élus, qui acheminent les plaintes au directeur général, qui les fait redescendre au SAU. Du reste, quand un employé décroche le combiné, il ne sait pas toujours à qui transférer l'appel, car il ne connaît pas nécessairement les rôles des employés des autres services.

Des employés disent avoir récemment remarqué des problèmes avec leur boîte vocale, qui leur fait rater beaucoup d'appels, car les messages ne se rendent pas toujours immédiatement (délai pouvant aller jusqu'à une semaine avant que le message arrive dans la boîte vocale). Il semblerait que les TI s'occupent du système IP, mais ne réparent pas le système téléphonique.

Il y aurait lieu dans un premier temps de réparer le système téléphonique et les boîtes vocales. Dans un second temps, on pourrait envisager de créer une boîte vocale dédiée pour les plaintes ou les demandes de renseignements en lien avec les permis. Une personne devrait avoir la tâche de répondre aux questions laissées dans la boîte vocale ou, si elle n'est pas en mesure d'y répondre, de les répartir parmi les personnes qui peuvent y répondre dans l'équipe, d'assurer un suivi auprès des citoyens pour qu'ils sachent que le message a été reçu et que quelqu'un les rappellera, ainsi qu'un suivi dans l'équipe pour s'assurer que les appels sont retournés.

Le site Web de la Ville annonce pourtant que : « En tout temps, vous pouvez joindre le Service de l'aménagement urbain au 514 989-5219 pour répondre à vos questions. »

6 RÉSUMÉ DES CONSTATS ET PISTES DE SOLUTION ENVISAGEABLES

Nous avons senti dans nos rencontres avec les diverses parties prenantes un désir d'améliorer le processus tout en préservant le patrimoine. Malgré les situations difficiles vécues avec des requérants mécontents et des conditions de travail dans l'urgence en continu, le personnel et la direction du SAU visent à offrir un service de qualité aux citoyens de Westmount et ils s'entraident mutuellement pour tenter d'y arriver.

Nous avons résumé nos constats dans le tableau 3 et nous avons mis des pistes de solution envisageables en regard de chaque constat. Nous nous permettons d'insister sur le fait que la direction du SAU, c'est-à-dire le directeur et la directrice adjointe, doivent se retirer des opérations pour avoir le temps de retenir les actions à mettre en œuvre à court terme pour réduire la pression sur son personnel, pour entreprendre ce qui peut être réalisé à moyen terme afin d'optimiser le service et pour planifier les chantiers à mener à plus long terme afin de jouer son véritable rôle de service d'aménagement et d'urbanisme au lieu d'agir comme service des permis auxiliaire du CCU comme c'est le cas actuellement.

Pour dégager la direction du SAU des opérations tout en continuant les opérations, il faudra prévoir des ressources supplémentaires pour traiter les demandes de permis.

Notons enfin que les pistes de solution proposées ne sont pas nécessairement exhaustives et pourront être analysées par la direction du SAU en fonction de leur faisabilité. L'ordre de présentation dans le tableau ne correspond pas à des priorités. Il appartient au SAU de prioriser les actions.

Tableau 3 **Résumé des constats et pistes de solution envisageables**

CONSTATS	PISTES DE SOLUTION
<ul style="list-style-type: none"> - Direction du SAU monopolisée par les opérations et la gestion des plaintes 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Ajouter les ressources nécessaires pour dégager le directeur et la directrice adjointe du SAU et leur permettre de gérer leur service, de l’optimiser et de se doter d’un plan d’amélioration à court, moyen et long terme.
<ul style="list-style-type: none"> - Manque de clarté dans les rôles et responsabilités du SAU et du CCU 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Avoir une réflexion ouverte sur les rôles et responsabilités du SAU et du CCU. ⇒ Confirmer ou moderniser les règles. ⇒ Statuer sur la pertinence de maintenir ou modifier le processus actuel de cheminement des dossiers. ⇒ Départager clairement les rôles et responsabilités du SAU et du CCU.
<ul style="list-style-type: none"> - Volume de dossiers PIIA 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Envisager des cheminements différents des dossiers selon l’envergure des travaux. ⇒ Envisager d’instaurer un système de demande et de paiement de permis en ligne.
<ul style="list-style-type: none"> - Vision urbanistique anémique - Rôle actuel du SAU se limite à être une courroie de transmission entre le CCU et les citoyens par manque de temps et de ressources 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Nommer des urbanistes au CCU. ⇒ Départager nettement le pouvoir et les tâches du SAU, du BI et du CCU. ⇒ Mener des chantiers sur le zonage et le plan d’urbanisme – chantiers devant être menés par le SAU pour élaborer une vision urbanistique et paysagère.
<ul style="list-style-type: none"> - Cassure générationnelle entre les règlements adoptés il y a 30 ans, les priorités du CCU (préservation architecturale et excellence du design) 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Inclure un volet de participation citoyenne dans les discussions sur les chantiers (zonage et plan d’urbanisme) et sur la pertinence de moderniser ou non certaines règles (notamment sur les matériaux sans entretien).
<ul style="list-style-type: none"> - Volume de travail supérieur à ce qui peut être accompli en une journée par l’équipe du SAU - Double de la moyenne des permis et certificats émis par d’autres villes ou arrondissements dont l’ampleur d’application du PIIA est similaire à celle de Westmount 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Évaluer les ressources matérielles et informationnelles pour mieux outiller les employés et accélérer le processus. ⇒ Évaluer la dotation du SAU en fonction du volume de travail à faire. ⇒ Ajouter les ressources nécessaires.
<ul style="list-style-type: none"> - Moins d’employés que d’autres villes ou arrondissements dont l’ampleur d’application du PIIA est similaire à celle de Westmount 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Évaluer la dotation du SAU en fonction des ressources à la disposition des employés. ⇒ Ajouter les ressources nécessaires.

<ul style="list-style-type: none"> - Exigence réglementaire (via les Directives) de soumettre au BI du jeudi matin toutes les demandes de permis reçues avant 16 h le mardi 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Modifier le délai de traitement dans la réglementation pour éviter de créer des attentes irréalistes chez les requérants et une pression indue sur le personnel. ⇒ Moduler le délai de traitement selon le type de permis, la période de l'année et le volume (comme le font d'autres villes ou arrondissements) pour favoriser la rigueur dans l'analyse des dossiers. ⇒ Éviter d'ouvrir un dossier avant que tous les documents exigés soient fournis.
<ul style="list-style-type: none"> - Obligation de service à la clientèle pour les agents techniques en urbanisme 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Évaluer la dotation du SAU en fonction des besoins en service à la clientèle, tant au comptoir qu'au téléphone pour qu'il y ait suffisamment d'employés pour analyser les dossiers et pour répondre aux requérants en temps opportun.
<ul style="list-style-type: none"> - Gestion des plaintes nécessitant beaucoup de temps de la part de l'équipe 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Examiner la possibilité de se doter d'un système global de gestion des plaintes. ⇒ Préparer une base de données avec des fiches questions-réponses permettant de transmettre aux plaignants une information standardisée et cohérente.
<ul style="list-style-type: none"> - Volume de dossiers traités au CCU - Délégation limitée au directeur du SAU 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Réfléchir aux orientations existantes et aux orientations souhaitables en matière de délégation de pouvoir d'autorisation au SAU.
<ul style="list-style-type: none"> - Itérations au CCU en raison de dossiers incomplets 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Éviter d'ouvrir des dossiers incomplets. ⇒ Utiliser une liste de vérification pour s'assurer qu'un dossier est complet avant de l'ouvrir. ⇒ Avoir suffisamment de temps par dossier pour vérifier s'il est complet.
<ul style="list-style-type: none"> - Itérations nombreuses au CCU en raison de nouvelles non-conformités découlant des modifications demandées par le CCU 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ S'assurer de la clarté des exigences lors d'une demande de modifications par le CCU. ⇒ Anticiper autant que possible les non-conformités pouvant découler des exigences en formulant des mises en garde. ⇒ Limiter le nombre de fois où un projet peut être soumis au CCU en introduisant un mécanisme de recommandation défavorable automatique après x fois.

<ul style="list-style-type: none"> - Aucune solution précise donnée par le CCU lorsqu'il demande des modifications à un projet pour éviter d'engager leur responsabilité 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Obtenir un avis juridique pour connaître la marge de manœuvre des membres du CCU afin de donner un minimum d'information claire aux requérants, d'éviter la création de nouvelles non-conformités et de limiter les itérations au CCU.
<ul style="list-style-type: none"> - Complexité du processus pour les citoyens 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Uniformiser l'ensemble de la documentation et de la réglementation, dans un format consolidé et simplifié pour le citoyen. ⇒ Utiliser un même document qui sert à la fois d'aide-mémoire pour le citoyen et de liste de vérification pour le personnel afin de s'assurer que tout est fourni. ⇒ S'inspirer d'autres villes.
<ul style="list-style-type: none"> - Réglementation sujette à interprétation, zones grises et incohérences - Formulations réglementaires prêtant à interprétation - Un projet jugé conforme au REG 1303 par un inspecteur peut être refusé par le CCU à cause du choix d'un matériau autorisé dans le REG mais pas dans les Directives. 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Uniformiser la réglementation et les Directives. ⇒ Formuler clairement la réglementation et les Directives. ⇒ Consolider et uniformiser l'ensemble de la documentation pour éviter d'avoir une partie de l'information à un endroit et une autre partie ailleurs. ⇒ Créer un aide-mémoire permettant au citoyen de voir à la fois toutes les exigences à respecter et tous les documents à fournir.
<ul style="list-style-type: none"> - Difficulté pour l'administration d'orienter les requérants vu l'inconstance de certaines décisions du CCU plus ou moins permissif - Risque pour les citoyens de percevoir le traitement différent comme une iniquité de traitement causant de la frustration et de l'insatisfaction 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Créer et tenir à jour un outil collaboratif sur la jurisprudence des décisions du CCU (et du BI dans les cas normatifs) pour servir de référence et améliorer la constance des décisions. ⇒ Consigner les cas mis à l'amende pour être en mesure d'expliquer à un citoyen que des travaux perçus comme ayant été autorisés ont plutôt été faits sans permis, par exemple. ⇒ Créer une grille d'analyse utilisée systématiquement par le CCU pour déterminer si un projet respecte ou non les objectifs à rencontrer.
<ul style="list-style-type: none"> - Travaux réalisés sans permis (comportements nuisibles à la protection du patrimoine) - Ouverture de 25 dossiers de cour en 2017 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Mettre en œuvre une stratégie élaborée par le SAU et pouvant s'inspirer des pistes de solutions énoncées aux présentes pour simplifier le processus et éviter ce type de comportement.

<ul style="list-style-type: none"> - Manque de temps pour bien monter les dossiers de cour 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Mettre les ressources nécessaires pour traiter les dossiers.
<ul style="list-style-type: none"> - Grands projets trop avancés 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Envisager un cheminement particulier pour les grands projets, avec un système de rendez-vous pour des conseils en amont, afin d'éviter de présenter au CCU un projet très avancé mais inacceptable.
<ul style="list-style-type: none"> - Fonctionnement du CCU comme un comité d'architecture qui commente et critique chaque projet en s'appuyant sur des objectifs variables et pas toujours clairs pour les requérants non experts 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Repenser le mode d'analyse des projets par le CCU à la lumière des objectifs connus, et clarifiés, que chaque projet doit respecter. ⇒ Revoir la régie interne du CCU.
<ul style="list-style-type: none"> - Peu de planification du territoire dans les travaux du CCU vu l'absence d'expertise en urbanisme et en architecture du paysage 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Varier les compétences et les expertises au CCU en y nommant des urbanistes et des architectes paysagistes ayant droit de vote. ⇒ Envisager de créer au sein du CCU un sous-comité formé majoritairement d'urbanistes pour étudier d'abord les questions d'urbanisme et un sous-comité formé majoritairement d'architectes pour étudier d'abord les dossiers de préservation du patrimoine; les deux sous-comités auraient à voter pour toutes les recommandations favorables et défavorables tant sur les questions d'architecture que d'urbanisme. ⇒ Envisager de confier la présidence du CCU à un élu. ⇒ Rattacher la réflexion sur l'avenir des bâtiments et ensembles institutionnels au travail à faire sur le plan d'urbanisme.
<ul style="list-style-type: none"> - Rémunération des membres du CCU ne fait pas l'objet d'une résolution ou d'un règlement 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Encadrer la rémunération des membres du CCU par résolution ou règlement.
<ul style="list-style-type: none"> - Besoin de « mieux éduquer le public » 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Prévoir des consultations publiques. ⇒ Publier des statistiques dynamiques à jour sur les permis délivrés. ⇒ Se doter d'un système qui permet au citoyen de suivre l'évolution de sa demande en ligne.
<ul style="list-style-type: none"> - Lieux physiques inadéquats - Signalisation déficiente - Espaces de travail en nombre insuffisant 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Repenser et réaménager les espaces physiques du SAU. ⇒ Installer une signalisation adéquate pour diriger les citoyens au bon endroit.

<ul style="list-style-type: none"> - Salle de rencontre en privé inexistante 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Avoir un espace de travail adéquat pour chaque employé. ⇒ Prévoir une salle de rencontre pour discuter en privé avec un requérant.
<ul style="list-style-type: none"> - Conditions de travail difficiles au comptoir en raison de citoyens insatisfaits et impatientes obligés d'attendre longtemps (deux démissions récentes) - Nouvel ordinateur installé au comptoir pour les citoyens - Difficulté à répondre aux appels téléphoniques quand il faut répondre prioritairement aux personnes au comptoir 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Mettre les ressources nécessaires pour pouvoir répondre correctement aux citoyens qui se présentent au comptoir ⇒ Envisager un système d'inscription en ligne pour éviter les longues files. ⇒ Envisager d'adopter et d'afficher une politique de tolérance zéro sur les comportements ou les propos injurieux à l'égard des employés. ⇒ Prévoir un employé disponible pour aider les citoyens à utiliser le site sur l'ordinateur du comptoir et pour répondre aux appels téléphoniques pendant que les autres analysent des dossiers ou répondent au comptoir.
<ul style="list-style-type: none"> - Système téléphonique déficient - Problèmes de messages qui aboutissent parfois une semaine en retard dans les boîtes vocales 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Réparer le système téléphonique. ⇒ Prévoir une boîte vocale dédiée pour les appels de citoyens concernant les demandes de permis au lieu de tout acheminer au poste de la commis qui est rarement près du téléphone. ⇒ Attribuer à une personne la tâche de répondre aux appels laissés dans la boîte vocale ou de les répartir aux personnes capables d'y répondre.

BIBLIOGRAPHIE³²

Assemblée nationale, 1^{re} session, 41^e législature, Journal des débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire, vol. 44, n^o 39, décembre 2014, p. 3.

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (Page consultée le 4 avril 2018). *Site du MAMOT*, [en ligne], <https://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-sur-les-plans-dimplantation-et-dintegration-architecturale/>

Régie du bâtiment du Québec (page consultée le 24 avril 2018). *Site de la RBQ*, [en ligne], <https://www.rbq.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/acces-information/PPN-01-00.pdf>

Ville de Westmount (2016). *Rénover et construire à Westmount*, Westmount.

Ville de Westmount (page consultée de février à mai 2018). *Site de la Ville*, [en ligne], <https://westmount.org/>

Lois

Code de déontologie des architectes, c. A-21, r. 5.1.

Loi concernant la Ville de Westmount, projet de loi 201 (privé), 41^e Législature, 1^{re} session, sanctionnée le 5 décembre 2014.

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, RLRQ, c. A-19.1.

Loi sur le bâtiment, RLRQ, c. B-1.1.

Loi sur le patrimoine culturel, RLRQ, c. P-9.002

Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19.

Règlements municipaux

Règlement concernant le zonage, Conseil municipal de la Ville de Westmount, règlement n^o 1303, adopté le 3 juillet 2001.

³² Nous avons sciemment omis de la bibliographie les références des sites Web et règlements qui auraient permis d'identifier les villes 1, 2, 3 et 4.

Règlement sur la délégation de pouvoirs à certains fonctionnaires de la Ville de Westmount, Conseil municipal de la Ville de Westmount, règlement n° 1507, adopté le 7 novembre 2016.

Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale, Conseil municipal de la Ville de Westmount, règlement n° 1181, adopté le 3 avril 1995.

Règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale, Conseil municipal de la Ville de Westmount, règlement n° 1305, adopté le 12 novembre 2001.

Règlement visant à constituer un Comité consultatif d'urbanisme, Conseil municipal de la Ville de Westmount, règlement n° 1320, adopté le 30 janvier 2006.

Règlement visant à modifier de nouveau le Règlement 1305 sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale – Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal, Conseil municipal de la Ville de Westmount, règlement n° 1495, adopté le 1^{er} février 2016.

Règlement visant à modifier le Règlement 709 concernant le Bureau des inspections, Conseil municipal de la Ville de Westmount, règlement n° 1131, adopté le 7 septembre 1993.

Règlement visant à modifier le Règlement 1320 visant à constituer un comité consultatif d'urbanisme, Conseil municipal de la Ville de Westmount, règlement n° 1465, adopté le 2 juin 2014.

Règlement visant à modifier le Règlement 1507 sur la délégation de pouvoirs à certains fonctionnaires de la Ville de Westmount, Conseil municipal de la Ville de Westmount, règlement n° 1511, adopté le 1^{er} mai 2017.

Règlement visant à modifier de nouveau le Règlement 1320 visant à constituer un comité consultatif d'urbanisme, Conseil municipal de la Ville de Westmount, règlement n° 1479, adopté le 19 janvier 2015.