

REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME

Vol. 35 - N° 4 - Novembre 2015



Association
québécoise
d'urbanisme

LE PARTAGE DU POUVOIR EN URBANISME



Mot du président



Pierre Dauphinais
Président

L'automne tire à sa fin et l'hiver se pointe le bout du nez. Malgré tout, l'Association continue son travail afin de vous offrir une année 2016 remplie d'événements qui sauront combler vos attentes.

Renouvellement de votre adhésion

Au cours des dernières années, notre effectif (membership) est resté passablement stable grâce à votre appui inestimable. Ceci nous permet de maintenir l'organisation de nos journées de formation, d'éditer la *Revue québécoise d'urbanisme*, de publier ou de rééditer de nouveaux guides thématiques. Cette période automnale coïncide avec le renouvellement des adhésions. Pour 2016, aucun changement tarifaire ne sera apporté au niveau de l'adhésion individuelle. Par contre, l'adhésion collective a été légèrement majorée.

Le guide de référence « Les municipalités et la gestion de l'affichage au Québec » a été réédité au cours des dernières semaines. J'attire particulièrement votre attention sur le fait qu'un exemplaire de celui-ci sera remis gracieusement à toutes les personnes qui renouvelleront leur adhésion à l'Association, et ce, tant au plan individuel que collectif. Pour les personnes qui désirent des guides supplémentaires, vous pouvez vous adresser au secrétariat de l'Association. Un coût minime de 19,95\$ plus les frais de poste seront facturés pour ce guide abondamment illustré qui se veut une base de référence et de réflexion sur l'une des nombreuses composantes du paysage urbain.

Formation automnale 2015

Dans un autre registre, l'Association a tenu les 2 et 3 octobre dernier à la ville de Mont-Saint-Hilaire sa dernière de formation de l'année 2015. L'évènement fut couronné d'un succès certain et les participants sont ressortis plus riches d'une information qu'ils pourront appliquer sur leur territoire respectif. Chaque conférencier ou conférencière a permis de mieux comprendre les enjeux de l'urbanisme et des saines habitudes de vie. La journée s'est clôturée par une conférence de Sylvie Bernier qui, par son éloquence et par la pertinence de ses propos, a su charmer et sensibiliser les participants aux saines habitudes de vie et d'alimentation ainsi que de l'importance des environnements favorables à un mode de



vie physiquement actif. Dans le cadre de cette activité, je désire souligner le travail impeccable du comité organisateur sous la présidence de Bernard Morel. La Ville de Mont-Saint-Hilaire n'est pas en reste pour son accueil des plus chaleureux.

Départ

Justine Fecteau-Fortin, membre du conseil d'administration depuis juin 2013, nous a récemment annoncé son retrait dudit conseil. Je profite de cette publication pour remercier sincèrement madame Fecteau-Fortin pour sa précieuse collaboration au sein de notre organisme. Justine a démontré au cours de ses années de bénévolat qu'elle était une collaboratrice exemplaire. Elle a su épauler les membres du comité de la revue dans la lourde tâche de trouver des auteurs et de s'assurer d'un contenu pertinent pour tous nos lecteurs. Je me fais le porte-parole de l'ensemble des membres du conseil d'administration pour témoigner à Justine notre reconnaissance pour le travail accompli au cours de son trop bref séjour parmi nous.

Déjà 2016

Je peux d'ores et déjà vous convier à la prochaine formation qui aura lieu le 30 avril prochain à Shawinigan sous le thème « Héritage industriel : perspectives et rôles du CCU ». Une autre formation est aussi prévue à l'automne 2016. La Ville de Saint-Eustache s'associe à l'Association québécoise d'urbanisme dans la réalisation de ce colloque. La thématique et la date vous seront communiquées ultérieurement. Encore une fois, je vous invite à consulter le site Internet de l'Association pour connaître les offres de service.

En terminant, en plus de vous souhaiter une bonne lecture, je me joins aux membres du conseil d'administration et à la direction générale pour vous transmettre nos meilleurs vœux pour la période des fêtes qui approche à grands pas et une année 2016 des plus heureuses et surtout remplie de santé.

Le président,
Pierre Dauphinais

Sommaire

04 LA GESTION DU TERRITOIRE VUE PAR UN DIRECTEUR GÉNÉRAL L'EXPÉRIENCE DE SAINT-HYACINTHE
Alain Rivard, ex-directeur général, Ville de Saint-Hyacinthe et cofondateur du réseau Conseil des sages inc.

07 LES AMÉNAGISTES RÉGIONAUX DU QUÉBEC : ENTRE VISION RÉGIONALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
François Lestage, président et Véronique Vallée, secrétaire générale et relationniste, Association des aménagistes régionaux du Québec

10 LES ÉLUS ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : QUI SONT LES RÉELS DÉCIDEURS ?
Marc Rouleau, urbaniste chez Groupe BC2

13 ZONES INONDABLES : AU CONFLUENT DES COMPÉTENCES MUNICIPALES ET PROVINCIALES
Valérie Fortin, candidate à la maîtrise en urbanisme à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal

17 À LA FOIS MAIRE ET PRÉFET LA GESTION DU TERRITOIRE VUE PAR UNE ÉLUE : L'EXPÉRIENCE DE FRANCINE MORIN
Francine Morin, maire de Saint-Bernard-de-Michaudville et préfet de la MRC des Maskoutains

20 TOURISME ET ACCUEIL DE RÉFUGIÉS E.S. : NOS VILLES SONT-ELLES CONÇUES POUR LES DÉPLACEMENTS HUMAINS SPONTANÉS ?
Kim Cornelissen, CORNELISSEN konsult, consultante en développement régional et liens avec les pays nordiques

22 JURISPRUDENCE



Association
québécoise
d'urbanisme

Suite à la réorganisation de Postes Canada, la nouvelle adresse de l'association est :
344, route 321 Sud, Saint-André-Avellin (Québec) J0V 1W0
Téléphone : 514 277-0228 • Télécopieur : 514 277-0093
info@aqu.qc.ca • www.aqu.qc.ca

La **REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME** est publiée périodiquement par l'Association québécoise d'urbanisme à l'intention de ses membres, des municipalités, des professionnels, des étudiants et de tout citoyen intéressés à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire.

Les auteurs des articles conservent l'entière responsabilité des opinions qu'ils émettent. Il en va de même pour les commanditaires quant au contenu de leur publicité. Toute reproduction, traduction ou adaptation, en tout ou en partie, des textes, des tableaux ou des illustrations publiés dans la **REVUE QUÉBÉCOISE D'URBANISME** requiert la permission préalable de l'Association québécoise d'urbanisme.

Président

Pierre Dauphinais, urbaniste et directeur du Service de la planification et du développement urbain, Ville de Sorel-Tracy

Vice-président

Marc-André Godin, urbaniste, coordonnateur de la gestion des programmes et projets de redéveloppement, Ville de Trois-Rivières

Trésorier

**Germain Charron, membre CCU
Municipalité de Saint-André-Avellin**

Secrétaire

**Jean-Pierre St-Amour, avocat et urbaniste
Deveau, avocats**

Équipe de rédaction

**Danièle Myre, Pierre Dauphinais,
Patrice Furlan et Justine Fecteau-Fortin**

Directrice exécutive et responsable du secrétariat
Chantal Bergeron

Administrateurs

**Danny Gignac • Ville de Saint-Hyacinthe
Julien Pellerin, membre CCU • Ville de Trois-Rivières
Denis Laplante • Ville de Saint-Bruno-de-Montarville
Éric Salois • Municipalité du Canton de Shefford**

Révision, édition et impression

Cournoyer communication marketing

Dépôt légal

**Bibliothèque nationale du Canada
Bibliothèque nationale du Québec**

ISSN 0842-957X

La **gestion** du **territoire** vue par un directeur général l'**expérience** de Saint-Hyacinthe

Entrevue en compagnie d'Alain Rivard

Propos recueillis par Patrice Furlan, urbaniste, administrateur de l'AQU

Diplômé en récréologie de l'Université du Québec à Trois-Rivières, Alain Rivard a passé toute sa carrière au sein d'une organisation municipale. Qui plus est, cette carrière amorcée en 1976 est notamment particulière du fait qu'elle s'est entièrement déroulée à Saint-Hyacinthe. Jusqu'à sa retraite en 2009, M. Rivard aura occupé différents postes cadres dont la direction du service des loisirs de 1982 à 1987 avant de se joindre à la direction générale de la Ville où il fut nommé directeur général en septembre 1988, poste qu'il occupa pendant 21 ans.



Alain Rivard

Ex-directeur général, Ville de Saint-Hyacinthe
Cofondateur du réseau Conseil des sages inc.

Excellent communicateur, M. Rivard privilégie un mode de gestion basé sur la responsabilisation et l'efficacité. La mise en place de mécanismes assurant une bonne circulation de l'information et un traitement rapide des dossiers auront été des préoccupations constantes. Tout au long de ces vingt années à la direction de la Ville de Saint-Hyacinthe, exercices de rationalisation d'effectifs, réorganisation de services, plan d'élimination de la dette, stratégies d'investissements immobiliers se sont succédé tout en stabilisant l'effort fiscal des contribuables. Au moment de quitter la Ville, celle-ci avait très certainement l'une des situations financières les plus enviables au Québec.

Sa formation initiale et ses expériences en loisir l'ont amené à développer une solide expertise en matière de services à la population. De même, la coordination de mesures d'urgence s'ajoute à la feuille de route de M. Rivard et, à cet égard, la ville de Saint-Hyacinthe fut fréquemment éprouvée dont, rappelons-le, par la tempête de verglas de 1998. M. Rivard a été président de l'Association des directeurs généraux de municipalités du Québec en 2006. Enfin, il est impliqué activement au sein d'institutions vouées à l'éducation et à la santé depuis plusieurs années.

Dans cette entrevue qu'il accorde à l'AQU, il explique les défis à relever pour une capitale régionale comme Saint-Hyacinthe et quels ont été les enjeux d'aménagement du territoire auxquels elle a eu à faire face.

Pour débiter, pouvez-vous nous parler un peu de votre cheminement de carrière et ce qui vous a amené à devenir directeur général pendant vingt ans de la capitale agroalimentaire du Québec?

Une formation en loisir et mes implications en milieu maskoutain m'ont ouvert les portes du service des loisirs en 1976 lequel devait élargir ses cadres du fait du regroupement en vigueur depuis janvier de la même année.

J'ai ensuite gravi les échelons au sein du service et, en 1987, le directeur général en poste a cru déceler en moi les attributs d'un futur directeur général. Après avoir hésité à quitter ma zone de confort, j'ai fait le saut et je n'ai jamais regardé en arrière. Les circonstances auront fait qu'à peine 15 mois plus tard, le poste de directeur général devenait vacant. Le maire à l'époque et le directeur général qui m'avait pris sous son aile m'ont convaincu que je devais saisir l'opportunité...

Durant votre mandat comme directeur général, quel a été votre principal défi en matière d'aménagement du territoire?

Étant de nature très pragmatique et privilégiant l'efficacité, je dirais... de concilier le mandat et les interventions d'un service d'urbanisme en matière d'aménagement aux

impératifs et prérogatives des développeurs en s'assurant de l'adhésion de l'appareil politique.

Voilà pour le défi d'un directeur général. Quant aux pistes de réponses, elles ont toutes interféré à un moment donné dans les actions que nous souhaitions entreprendre. Dans la mesure de nos moyens législatifs et financiers, nous avons accompagné le développement sans le précéder. Les douze premières années de mon mandat auront essentiellement permis de redonner une santé financière à la ville en veillant à l'élimination de la dette afin de lui redonner les moyens de ses ambitions... soit de devenir compétitive et attrayante.



Le développement de la ville de Saint-Hyacinthe s'inscrit dans le contexte de la pression exercée par la zone agricole permanente.

Dans le contexte des nombreux outils urbanistiques qui sont à la portée des municipalités, jugez-vous qu'il était relativement facile d'établir un certain ordre urbain ou, à l'opposé, vous sentiez constamment la pression des demandes de promoteurs et que la Ville était à la remorque de ces derniers ?

« L'urbaniste, ce gendarme du développement »... Les outils sont effectivement disponibles et le défi est d'en faire usage équitablement. Ce ne sont pas tant le nombre ou les contenus des plans dont on peut se doter et les mécanismes de contrôle instaurés que la manière de les faire respecter.

Il y a une ligne à tracer que le développeur et le fonctionnaire doivent connaître et respecter. Ça sonnera cliché, mais je demeure convaincu qu'encore aujourd'hui le service d'urbanisme doit s'inscrire comme partenaire du développement. À l'époque, on demandait à nos gens d'être facilitateurs avant d'être régulateurs. Et le ton employé fait la différence.

Mais ce n'est pas facile; seul le temps accordé aux personnes soigneusement choisies pour bâtir cette complicité avec les développeurs permet d'y arriver.

Êtes-vous d'avis qu'il y avait parfois trop d'encadrement réglementaire pour s'assurer du développement harmonieux de la ville ?

Oui, plus il y a de règles et moins il y a place pour l'interprétation et le compromis. Le travail du fonctionnaire peut sembler simplifié : une requête, une règle, une réponse... Avant d'adopter une règle, la première question était : serons-nous en mesure de la faire respecter ? Par exemple : le règlement encadrant les haies. C'est une question d'équilibre dans le rapport de force avec le développeur. La complicité ne peut survivre dans un contexte où l'une des parties n'a pas de marge de manœuvre. Bien sûr, il y a eu des résultats moins heureux mais la confiance ne se bâtit pas à coup de mesures réglementaires.

Sinon, avez-vous davantage privilégié l'approche de planification stratégique en misant sur l'identification des forces et des faiblesses de la municipalité ?

Bien que le sujet ait été abordé à quelques reprises, il n'y a pas eu d'exercice de planification stratégique comme tel à Saint-Hyacinthe. Cela dit, nous étions en mesure d'identifier nos forces et nos faiblesses. Toutefois, cette identification n'était pas celle du milieu mais de l'administration et de l'appareil politique.

C'est pourquoi, il y avait divergence de points de vue sur les moyens à prendre pour adresser nos faiblesses. Il y a eu consultation lors de la révision du plan et des règlements d'urbanisme sans que soit mené un exercice de planification stratégique comme on l'entend généralement. Cet outil, fruit de la concertation, aurait transcendé les autres plans adoptés par la Ville et davantage associé les développeurs aux orientations et moyens à retenir pour concrétiser les principaux enjeux.

Une élection résulte maintes fois en la perte subite et importante d'expertise et de connaissance au sein d'un conseil municipal. Dans ce contexte, comment peut-on déterminer une vision puis assurer la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire à plus long terme avec un conseil municipal qui est élu pour une période de quatre ans ?

De façon générale, un conseil reconnaît que les grandes orientations d'une ville enchâssées dans une planification stratégique ou un plan d'urbanisme peuvent s'étendre au-delà d'un mandat. ▶

Pour mieux apprécier l'approche qu'aura privilégiée M. Rivard tout au long de ces années à la direction générale, il est intéressant de prendre connaissance d'une conférence prononcée au congrès 2010 de l'Association des directeurs généraux de municipalités du Québec sous le thème « Le secret d'une longue carrière... contre vents et marées ». Il y énumérait dix conditions garantes de longévité et d'efficacité dont en voici quelques-unes :

1. S'impliquer activement au sein de sa communauté ;
2. Accorder un traitement prioritaire à la presse parlée et écrite ;
3. Développer et implanter un processus de prise de décision par le conseil municipal simple et efficace ;
4. Assurer une accessibilité de tous les instants aux membres du conseil, aux leaders de la communauté, aux citoyens ;
5. Développer ses habiletés en communication ;
6. Tenir un exercice annuel de détermination de priorités par le conseil et procéder à une reddition de comptes périodique avec celui-ci ;
7. Bâtir une solide complicité avec le maire ;
8. S'entourer d'une bonne équipe de gestionnaires et les responsabiliser.

C'est pourquoi avons-nous pour habitude de mener un exercice annuel de détermination des orientations et priorités du conseil en ciblant des dossiers dont il était possible d'assurer la concrétisation à court terme. Cet exercice devait cependant s'appuyer et respecter les orientations à plus long terme de la ville.

Toutefois, seuls des résultats probants aux objectifs de développement du territoire peuvent assurer l'adhésion d'un nouveau conseil aux intentions de leurs prédécesseurs. Comme pour une planification stratégique, il appartient à l'administration de procéder régulièrement à une reddition de comptes et ainsi garder bien informés les membres du conseil.

Enfin, dans le contexte très mouvant des environnements à l'intérieur desquels évoluent les municipalités, la mise à jour des orientations d'aménagement peut difficilement aller au-delà de quatre ans.

Selon vous, l'urbanisme est-il la bête noire des élus ou, au contraire, a-t-il une bonne cote auprès du conseil municipal ?

Pour ce qui est de mon expérience à cet égard, la « cote » d'un service d'urbanisme est directement proportionnelle au nombre d'irritants ou de doléances qui parviennent aux élus.

À ce titre, la qualité des gestionnaires concernés demeure capitale. L'approche et la disponibilité manifestées vont largement contribuer à une perception favorable du service par les citoyens et entrepreneurs. Dans une communauté comme celle que j'ai connue, les élus étaient très sensibles aux humeurs de leurs contribuables.

Les membres du conseil doivent avoir une confiance totale envers le responsable du service. C'est une tâche difficile, le gestionnaire n'a pas une grande marge de manœuvre ; il est aussi bon et efficace que le dernier dossier qu'il a piloté et vendu aux membres du conseil. Il doit enfin compter sur l'appui de son directeur général lors des séances de travail entre élus et cadres.

Bien qu'il y ait parfois des périodes plus difficiles, il ne fait aucun doute dans mon esprit qu'une saine complicité entre les élus et les gestionnaires du service est une condition *sine qua non* à la réalisation de plusieurs objectifs d'aménagement du territoire.

Au-delà du caractère contraignant des outils d'urbanisme, peut-on penser que les élus souhaitent laisser leur marque en réalisant des projets intéressants en matière d'aménagement ?

Indiscutablement et c'est correct qu'il en soit ainsi. Il est légitime qu'un conseil souhaite s'associer à une réalisation durable pour ne pas dire de développement durable.

Pour ne citer qu'un exemple, je crois que le développement des Jardins du Grand Séminaire s'inscrit bien dans cette définition tant par son caractère relativement unique que la qualité architecturale du concept.

On a malheureusement le réflexe de retenir les projets qui se sont mal intégrés à leur environnement ou dont la qualité du bâti est douteuse.

C'est pourquoi, les règlements d'urbanisme et particulièrement les PIIA demeurent des outils d'encadrement dont il ne faut pas abuser mais qui ont toute leur pertinence la plupart du temps.

Les aménagistes régionaux du Québec : entre vision régionale du développement durable et orientations gouvernementales en aménagement du territoire

Les aménagistes régionaux du Québec travaillent en aménagement du territoire à l'échelle régionale, c'est-à-dire à l'échelle du territoire des organisations municipales supralocales que sont les municipalités régionales de comté, les villes-MRC ou les communautés métropolitaines. Qu'ils occupent un poste de directeur de service en aménagement du territoire, de coordonnateur en aménagement du territoire ou d'aménagiste régional, ils ont tous comme fonction principale de conseiller les élus municipaux siégeant sur le conseil de qui les emploie. Le principal mandat des aménagistes régionaux est de veiller à ce que la vision régionale du développement durable de l'organisation municipale supralocale s'accorde avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Ce mandat qu'ils réalisent au sein de leur organisation respective les place au centre de négociations politiques nécessaires pour le développement durable du territoire québécois.



François Lestage, président

Véronique Vallée, secrétaire générale et relationniste
Association des aménagistes régionaux du Québec

Un compromis politique à l'origine des négociations

L'aménagement régional du territoire, domaine des aménagistes régionaux, provient d'une volonté gouvernementale de favoriser le développement égal des municipalités du Québec. Selon la Commission provinciale d'urbanisme (CPU), dans son rapport publié en 1968, le développement inégal des municipalités du Québec apparaît comme un problème majeur dont la solution réside dans une planification nationale du territoire.

À la suite des Opérations Dignité, mouvement de protestation populaire survenue au début des années 1970 contre la décision du gouvernement de fermer 93 petites municipalités dans l'est du Québec, l'approche proposée par la CPU d'adopter une planification nationale du territoire et d'imposer des normes rationnelles d'aménagement physique aux diverses régions de la province s'oppose à l'opinion publique. Ainsi, en 1976, un projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement se voit rejeté. En 1979, une version moins centralisatrice des pouvoirs en aménagement du territoire est adoptée : la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), laquelle prévoit le compromis entre l'autonomie locale en aménagement du territoire et les objectifs gouvernementaux

en la matière. Pour permettre l'harmonisation des ambitions du palier local avec celles du provincial, la LAU prévoit le palier régional qui est aujourd'hui composé de 103 organisations municipales supralocales (87 municipalités régionales de comté, 14 villes et agglomérations et deux communautés métropolitaines).

S'agissant d'un compromis entre autonomie locale en aménagement du territoire et objectifs gouvernementaux, les organisations municipales supralocales sont donc dirigées par un conseil formé du maire de chacune des municipalités locales dont le territoire est compris dans celui de l'organisation, ainsi que de tout autre représentant d'une municipalité locale selon ce que prévoit le décret constituant l'organisation municipale supralocale. Le conseil est dirigé par un préfet pour les MRC ou par un président pour les deux communautés métropolitaines. L'aménagement du territoire est le mandat principal des organisations municipales supralocales pour lesquelles travaillent les aménagistes régionaux; leurs dispositifs de réalisation sont le schéma d'aménagement ou le plan métropolitain d'aménagement et de développement, qui sont des outils de planification d'aménagement régional du territoire. ▶

La planification régionale en aménagement du territoire

Les municipalités régionales de comté et les 14 villes et agglomérations¹ représentent la majorité des organisations municipales supralocales au Québec et leur dispositif de réalisation d'aménagement du territoire est le schéma d'aménagement (schéma d'aménagement et de développement ou plan d'urbanisme pour certaines). Pour les autres organisations municipales supralocales, les deux communautés métropolitaines (Québec et Montréal), le dispositif de réalisation est le plan métropolitain d'aménagement et de développement.

De manière générale, le schéma d'aménagement (et les autres documents de planification régionale nommés SAD ou PU) a pour vocation d'être un outil de connaissances, de concertation et de mise en œuvre s'adressant tant à l'appareil gouvernemental qu'aux municipalités locales. Il s'agit d'un : «[...] document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une [MRC]. Il permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. Le schéma est, avant tout, un document d'intention formulé et conçu de manière à faire ressortir une vision régionale du développement durable. » Le [schéma d'aménagement] constitue le document officiel le plus important de la municipalité régionale de comté en matière de planification. » (MAMOT, 2015).

Le schéma d'aménagement permet :

- d'établir un consensus parmi les municipalités locales en ce qui concerne les enjeux strictement régionaux et intermunicipaux ;
- d'assurer la concertation relative à des problèmes d'aménagement touchant plusieurs MRC voisines (p. ex. : gestion de la croissance urbaine, planification des transports) ;
- d'assurer la conciliation entre les orientations et les projets gouvernementaux et municipaux ;
- d'intégrer à l'aménagement du territoire des perspectives reliées au développement socioéconomique et à l'équilibre environnemental (p. ex. : gestion intégrée de la ressource eau par bassin versant, gestion de la forêt privée régionale, [zone de glissement de terrain ou d'érosion]) ;

- de retenir une planification territoriale où l'aménagement et le développement seront liés de manière à réunir sur le territoire les conditions propres à une recherche de l'augmentation du niveau de vie (développement économique), tout en préservant et en mettant en valeur le milieu de vie (environnement social et culturel) et le cadre de vie des collectivités (environnement naturel et bâti) ;
- d'élaborer un ensemble de lignes directrices en matière d'aménagement du territoire que devront respecter les municipalités locales en adoptant des plans et des règlements d'urbanisme conformes. Celles-ci lieront le gouvernement, ses ministères et ses mandataires lorsqu'ils projeteront d'intervenir, et ce, dans le respect des mesures prévues à l'article 149 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. (MAMOT, 2015)

Les fonctions du schéma d'aménagement témoignent de l'exercice de planification régionale favorisant le développement durable du territoire concerné. Toutefois, bien qu'il amène les acteurs locaux à élaborer une vision régionale du développement durable sur le territoire, le schéma d'aménagement doit être en accord avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire. En effet, le gouvernement a également le devoir de planifier ses interventions en matière d'aménagement du territoire en se fixant des objectifs et en se donnant des orientations en la matière, et ce, pour assurer la cohérence nationale. Le schéma d'aménagement est adopté par le conseil des maires de l'organisation supralocale, puis transmis au ministre des Affaires municipales pour obtenir son avis sur sa conformité aux orientations gouvernementales.

Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire

Depuis l'adoption en 1979 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le gouvernement du Québec a élaboré à deux reprises des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT). Les premières orientations ont été publiées en 1983 ; les secondes, toujours en vigueur, ont été publiées en 1994 sous le titre *Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire, pour un aménagement concerté du territoire*. D'autres orientations se sont ajoutées à ces dernières depuis la publication de 1994. Le gouvernement travaille actuellement sur la révision des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

¹ Les 14 villes et agglomérations ayant des compétences en aménagement régional du territoire sont : Montréal, Québec, Gatineau, Saguenay, Trois-Rivières, Sherbrooke, Laval, Mirabel, Longueuil, Lévis, Shawinigan, Rouyn-Noranda, Les Îles-de-la-Madeleine et La Tuque.

Les OGAT en vigueur concernent la gestion de l'urbanisation, la mise en valeur intégrée des ressources et le renforcement des structures municipales. En ce qui concerne la gestion de l'urbanisation, les orientations visent à consolider les milieux urbains existants, à guider l'extension urbaine en vue d'utiliser rationnellement l'espace, et à améliorer les conditions de vie en matière de services, d'habitat, d'espaces naturels et d'infrastructures. En ce qui a trait à la mise en valeur intégrée des ressources, cette orientation vise à assurer la pérennité du territoire et des ressources, à accroître et à en tirer le meilleur profit économique et socioculturel. Finalement, le renforcement des structures municipales vise à assurer que leurs capacités administratives et financières soient renforcées. Les OGAT complétant le document de 1994 portent sur le thème de la protection du territoire et des activités agricoles et sur le développement durable de l'énergie éolienne.

La difficile mise à jour et entrée en vigueur du schéma d'aménagement

Le partage de responsabilités en aménagement du territoire donne lieu à des champs et des moyens d'intervention relativement autonomes. Si la détermination des objectifs nationaux revient à l'État québécois, il appartient aux municipalités locales d'élaborer des plans et des règlements d'urbanisme qui concourent à leur mise en œuvre. Quant au palier régional, tout en étant une instance de concertation pour le milieu municipal, il assume la négociation avec le gouvernement relativement à la mise en œuvre du schéma d'aménagement.

La hausse des exigences découlant de modifications apportées à la LAU et l'adoption d'*addendas* aux orientations gouvernementales confine régulièrement les instances municipales à simplement devoir exécuter des décisions prises par le gouvernement, alors que ce dernier devrait exercer un rôle d'accompagnateur auprès des élus. Selon l'expérience de bien des aménagistes régionaux, l'analyse de la conformité des schémas d'aménagement aux orientations gouvernementales par le gouvernement désavoue le consensus régional exprimé dans le schéma d'aménagement.

Enfin, bien que rien dans la LAU et les OGAT en vigueur n'empêche la personnalisation des attentes gouvernementales, les aménagistes régionaux estiment que les OGAT devraient être modulées en fonction des différentes problématiques présentes sur le territoire des organisations municipales

supra-locales. Sans adhérer complètement aux souhaits exprimés, le gouvernement a tout de même entrepris de valider ses orientations et de clarifier ses attentes de manière à mieux circonscrire l'analyse de la conformité des schémas d'aménagement.

Les aménagistes régionaux, des experts polyvalents

Finalement, comme pour bien d'autres professionnels en aménagement du territoire comme par exemple en urbanisme, la fonction d'un aménagiste régional nécessite de sa part un certain sens politique. Il doit comprendre les motivations précises des élus municipaux et provinciaux en matière d'aménagement du territoire et être en mesure de faciliter les négociations entre ces acteurs avec des intérêts parfois opposés. Bien que certains professionnels possèdent un sens politique dès leur entrée en fonction, d'autres développent cette qualité avec l'expérience. Selon les données recueillies par l'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ) en 2015, 26 % des aménagistes régionaux cumulent plus de 25 années d'expérience en aménagement régional du territoire.

Le Québec compte 125 aménagistes régionaux membres de l'AARQ. Il s'agit de professionnels diplômés au premier et au deuxième (50 % d'entre eux) cycles universitaires. Leur formation est caractérisée par la multidisciplinarité. 42 % des aménagistes régionaux sont aussi membres de l'Ordre des urbanistes du Québec.

Références :

LA HAYE, Jean-Claude. 1968. « Chapitres 1 et 2 », *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme*, p. 9-37; 31-36

LÉVEILLÉE, Jacques. 1982. « L'aménagement du territoire au Québec : du rêve au compromis », 163 pages

Ministère des Affaires municipales. 1994. « Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire, pour un aménagement concerté du territoire », 70 pages

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. 2014. « L'organisation municipale et régionale au Québec en 2014 » <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/structure-municipale/>

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. 2015. « La prise de décision en urbanisme ». <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/schema-damenagement-et-de-developpement/>

Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. 1983. « Aménager l'avenir, les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire », 126 pages

Les élus et l'aménagement du territoire : qui sont les réels décideurs ?

Marc Rouleau est urbaniste chez Groupe BC2 et possède une grande expérience du monde municipal. En effet, il a dirigé les services d'urbanisme de plusieurs villes et arrondissements (Greenfield Park, arrondissement de Saint-Hubert à Longueuil, Mirabel), puis a occupé le poste de directeur général pour les villes de Mercier et de Rosemère. Il a également été membre et président du comité consultatif d'urbanisme de l'arrondissement de Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce à Montréal. En 2015, Marc Rouleau s'est joint au Groupe BC2 afin de mettre à profit son expérience en matière de développement, de redéveloppement et d'accompagnement auprès des municipalités.



Marc Rouleau

Urbaniste chez Groupe BC2

L'urbanisme tel que nous le connaissons au Québec est relativement nouveau. En effet, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) n'est entrée en vigueur qu'en décembre 1979. En instaurant des procédures, des structures et des mécanismes encadrant le développement urbain, elle a changé le visage de l'aménagement au Québec. Elle a aussi changé la structure des services municipaux, en y ajoutant notamment un service d'urbanisme. Mais surtout, elle a confié aux élus municipaux la responsabilité des décisions relatives à l'urbanisme et l'aménagement.

L'aménagement du territoire est aussi devenu de plus en plus présent dans le débat public au cours des dernières décennies, par le biais d'une couverture médiatique qui s'est grandement accentuée avec l'apparition des médias sociaux. L'information se répand désormais à une vitesse grand « V » et les citoyens disposent maintenant de moyens rapides et efficaces pour faire connaître leurs points de vue, qu'ils soient positifs ou négatifs, réels ou exagérés ou même parfois mensongers. Tout cela a mené à des changements majeurs pour les élus et complexifié le processus décisionnel en matière d'aménagement.

Les lois adoptées au cours des 40 dernières années, l'évolution des préoccupations des citoyens et le développement de nouveaux outils de communication ont modifié la vision de la population par rapport aux projets urbains et par conséquent, les élus ont dû s'adapter en modifiant leur mécanisme de prise de décision. Tout cela a entraîné une nouvelle vision de l'aménagement et du développement de nos villes, ce qui a

bouleversé le Québec et modifié la démocratie municipale en renforçant l'implication des citoyens dans le processus. Cette situation démontre que la démocratie municipale est bien vivante et toujours en évolution.

L'aménagement du territoire : un enjeu électoral ?

Au cours des dernières années, sommes-nous en mesure de nommer dix élus qui se sont fait élire principalement dans le but d'améliorer le paysage urbain ? Probablement pas. Rappelons qu'il y a plus de 1 000 municipalités au Québec. Cette propension d'élus ayant un intérêt prioritaire pour l'aménagement et l'urbanisme est plutôt rare, et ce n'est pas surprenant.

En effet, que voulons-nous de nos politiciens : qu'ils laissent un legs urbanistique ou qu'ils s'assurent de l'entretien des infrastructures et du ramassage des déchets et de la neige, sans augmenter nos taxes ? Nous voulons tous demeurer à un endroit intéressant, sécuritaire, esthétique, dont la propriété prendra de la valeur et dont le niveau de taxation demeurera peu élevé. Nous sommes donc, comme électeur (citoyen), complices de cette situation. Croyez-vous réellement qu'il serait plausible, lors des prochaines élections, dans une ville de population moyenne en nombre d'individus au Québec (14 000 à 20 000 habitants), d'avoir une formation politique dont le programme serait articulé uniquement ou en grande partie au niveau de l'aménagement, de la planification et de l'urbanisme ? La réponse est probablement négative. Ceci ne surprendra personne puisque, comme citoyen, est-ce réellement une priorité ?

Le mandat des élus

C'est aux élus que la LAU a confié la responsabilité des décisions en matière d'aménagement du territoire. Bien que le rôle des comités consultatifs d'urbanisme ait été élargi pour guider (procéder à des recommandations) le processus décisionnel relié à certains outils (notamment les outils discrétionnaires), et même si leurs avis sont entérinés par les conseils municipaux dans la très grande majorité des cas, c'est aux élus et à eux seuls que revient la responsabilité de la prise de décision.

Au Québec, le mandat des élus est de quatre ans, ce qui est relativement court. En effet, dans plusieurs pays les mandats sont de six ans, notamment dans certaines parties de l'Europe, et ce, afin de permettre aux élus de réaliser concrètement leur idée, leur volonté et leur programme électoral. Ainsi, tous les quatre ans, certains conseillers sont reconduits dans leurs fonctions tandis que d'autres sont nouvellement élus. Ces citoyens voulant donner de leur temps à leur communauté sont souvent peu informés des règles, des lois et des procédures encadrant l'aménagement et l'urbanisme. Ils sont rapidement confrontés aux règles de l'offre et de la demande du marché immobilier, des procédures légales encadrant les interventions municipales, de la volonté des citoyens, des promoteurs, des commerçants, etc. Il y a bien quelques formations qu'ils sont en mesure de suivre, mais le choc de la réalité et la complexité des mécanismes décisionnels ne sont pas toujours agréables pour eux.

La première année d'un mandat politique sert surtout, pour les élus, à bien comprendre les outils dont les urbanistes et aménagistes se servent pour évoluer et faire avancer les projets de développement. Ils découvrent la complexité des lois, de la réglementation et des principes d'acceptabilité sociale, sans oublier les nombreux autres interlocuteurs qui ont tous leur mot à dire (ministères, MRC, Communauté métropolitaine, etc.). Rapidement, les élus réalisent que les choix et les décisions ne peuvent avancer à la vitesse qu'ils le désirent. Une fois les rouages de la machine municipale bien compris et les dossiers urbanistiques maîtrisés, ils peuvent s'atteler à la mise en œuvre des projets. C'est à cette étape que le choc des idées peut parfois se faire sentir.

La pression publique sur les élus

En effet, la prise de décision qui doit s'effectuer est souvent court-circuitée par des groupes aux motivations diverses. Est-ce principalement dû au système légal, au fait que les projets sont mal présentés à la population, que les projets sont mal

ficelés ou que les citoyens ne veulent tout simplement plus de développement dans leur quartier ? Au final, ce sont nos élus qui doivent prendre une décision, ce qui nécessite parfois de faire preuve de courage et de vision politique.

Toutefois, il arrive que cette prise de décision soit davantage guidée par la population que par la seule volonté des élus. Ceci est compréhensible puisque les élus représentent la population et leurs décisions devraient logiquement être le reflet de la volonté des citoyens. Par contre, est-ce vraiment la bonne décision à prendre pour l'intérêt collectif ? Est-ce que tous les intervenants, pour et contre le projet, comprennent l'ensemble des éléments, des informations du projet pour statuer ? Est-ce que tous les intervenants se sont manifestés ? Les réponses devraient théoriquement être « oui ». En réalité, la vision à long terme dans une planification d'ensemble est souvent écartée, et le volet économique l'est tout autant. Cela entraîne fréquemment des erreurs de décision ou des coûts qui sont sous-estimés et qui seront à investir dans le futur. La désinformation est aussi un élément clé qui, fréquemment, fait dérailler le processus de prise de décision.

La pression publique sur nos élus est intense et, à chaque projet, elle se fait sentir à divers niveaux. L'intérêt général est souvent relégué au second plan et c'est le bien individuel ou de petits groupes de pression qui prévaut dans plusieurs cas. Souvent, les gens pensent davantage à leurs investissements qu'au bien collectif, sans réaliser qu'une ville en santé financière et bien gérée aura, par corrélation, une influence positive sur leurs investissements.

L'acceptabilité sociale est aujourd'hui plus importante que jamais et doit comprendre tous les éléments d'un projet d'aménagement, et non pas seulement les craintes de petits groupes qui sont parfois non fondées ou du moins partisans. La population qui se mobilise et les élus ne doivent pas oublier qu'il y a une population silencieuse qui devrait aussi être consultée et avoir la possibilité de faire connaître son opinion. Or, cette portion de la population est souvent difficile à rejoindre. Tout cela amène les élus à reporter des décisions, à prendre des décisions discutables ou tout simplement à ne pas prendre de décision du tout. Il en résulte souvent de la frustration et des pertes monétaires pour les promoteurs ainsi que pour les villes.

Les décisions qui sont prises par nos élus au Québec ne sont pas toutes mauvaises, loin de là. En effet, de nombreux projets de qualité voient le jour et ces derniers contribuent à ▶

donner de la plus-value aux municipalités du Québec et un sens au développement économique et social.

De même, les réseaux sociaux et les médias ne sont pas uniquement utilisés dans le but de bloquer ou ralentir les projets. Ils favorisent aussi la participation citoyenne, laquelle doit faire partie intégrante de toute démarche s'inscrivant dans une optique de développement durable, et peuvent ainsi contribuer à enrichir ces derniers.

La vision de l'aménagement du territoire selon les élus et sa pérennité

La plupart du temps, les décisions sont prises dans le meilleur intérêt des citoyens et en suivant une vision de l'aménagement du territoire que le conseil s'est donnée en début de mandat. Il faut toutefois s'assurer de la pérennité de cette vision, et les élus doivent bien ancrer cette dernière et la publiciser afin qu'elle soit comprise, acceptée et supportée par tous (tant les employés municipaux que les citoyens).

Par contre et encore à leur défense, les élus municipaux sont contraints à une difficile réalité qu'est la tenue d'élections aux quatre ans. Une fois leur vision bien ancrée, quelques mois voire une année se sont écoulés à leur mandat. Pour mener à bien la réalisation concrète de leur vision, le temps presse, car les choses n'avancent souvent pas aussi vite que les élus le voudraient, et ce, pour plusieurs raisons (processus réglementaire, subventions, demandes aux paliers gouvernementaux supérieurs, etc.).

À la suite de l'élection, la venue d'un nouveau conseil peut aussi mettre en péril la pérennité de la vision adoptée, qui commençait pourtant à prendre forme. Cette vision est fréquemment abandonnée par le nouveau conseil, qui passera lui aussi par le même rituel d'apprentissage que le conseil précédent.

Il faut aussi aborder le legs que certains élus désirent laisser pendant leur mandat. En effet, certains sont en politique pour laisser leur marque à long terme. Un bâtiment, un évènement ou un parc sont des éléments qui se démarquent et qui peuvent même susciter la fierté des résidents. Cela touche fréquemment l'urbanisme qui est contraint de respecter les lois et règlements en vigueur. Or, plusieurs projets de ce type ne sont pas toujours planifiés ni intégrés dans la réglementation, ce qui oblige les municipalités à procéder à des modifications réglementaires, lesquelles soulèvent des protestations de la

part d'une partie plus ou moins grande de la population. Il est en effet rare qu'un projet fasse l'unanimité auprès des citoyens. Le seul coût de réalisation du projet représente en lui-même un sujet potentiel de contestation.

L'acceptabilité sociale, nouveau pilier des décisions en aménagement

La politique et l'aménagement du territoire sont intimement liés. Il s'agit souvent d'une relation amour-haine, car si les outils en urbanisme (découlant de la LAU) incitent fortement la réalisation démocratique des projets, cette dernière peut aussi être un frein à leur concrétisation.

Faire de la politique en 2015 veut aussi dire « acceptabilité sociale » et « réseaux sociaux », qui s'ajoutent à la complexité des lois. La relation entre l'aménagement et la politique a beaucoup évolué dans les dernières années et l'acceptabilité sociale est devenue un incontournable. En fait, elle doit désormais être considérée dès le début des projets, bien avant de penser aux modifications réglementaires nécessaires. Il est possible de conclure que l'acceptabilité sociale constitue aujourd'hui un pilier central de la prise de décision en matière d'aménagement, et même si elle contribue à la bonification des projets, elle a pour effet d'allonger les délais de planification et de réalisation de ces derniers. Les nouvelles technologies de communication ont eu pour effet d'accélérer les processus d'information et de mobilisation des citoyens, en offrant des plateformes permettant de sensibiliser et de rejoindre rapidement une part importante de la population. Dans cette nouvelle réalité, les décisions sont-elles réellement prises par nos élus ou sont-elles dirigées au moyen de campagnes de communication de groupes ou d'individus favorables ou non à un projet, visant à mobiliser l'opinion publique ?

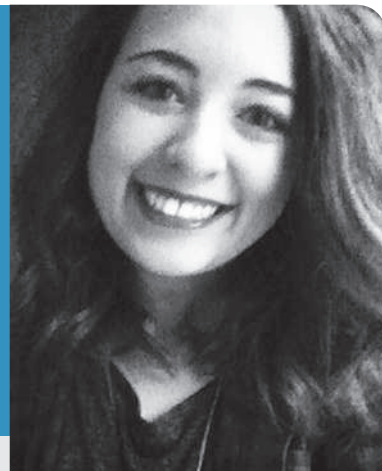


DESIGN URBAIN
STRATÉGIES
ARCHITECTURE DE PAYSAGE
URBANISME
PATRIMOINE
ENVIRONNEMENT
RÉCRÉOTOURISME

MONTRÉAL | TERREBONNE | SAGUENAY
514 507 3600 | GROUPEBC2.COM

Zones inondables : au confluent des compétences municipales et provinciales

Au Québec, c'est à partir de 1976 que les zones inondables apparaissent dans les politiques publiques. Les gouvernements fédéral et provincial signent une convention visant à mieux contrôler le développement à l'intérieur des plaines inondables dans le but de réduire les dommages causés par ce type de sinistre¹. Des zones sont alors identifiées comme plus ou moins à risque d'être inondées : les « zones de grand courant » ou « zones 0-20 ans », et les « zones de faible courant » ou « zones 20-100 ans ». Adoptée en 1987, la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*² (nous y référerons comme la *Politique*) est révisée en 1996 dans la foulée des inondations survenues au Saguenay afin de limiter les constructions et les travaux dans les zones de grand courant³.



Valérie Fortin

Candidate à la maîtrise en urbanisme à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal.

Ces zones sont élargies en 2005 à la suite de nouvelles études effectuées par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)⁴. Une certaine latitude est laissée aux municipalités dans l'intégration de ces normes, mais certaines villes se montrent plus récalcitrantes que d'autres dans l'application de la politique, malgré son importance en regard de l'environnement et de la sécurité des citoyens et l'obligation de se conformer à la loi provinciale.

À ce sujet, l'étude d'une jurisprudence récente concernant l'approbation d'un projet de construction en zone inondable dans la ville de Laval met justement en lumière la problématique qui peut émerger d'une lacune dans l'exercice des compétences provinciales face aux municipalités et, par ricochet, face aux promoteurs privés. Le jugement dont nous traiterons dans cet article émane de la Cour d'appel du Québec, soit la plus haute instance sous la juridiction du gouvernement québécois. Il oppose le promoteur privé Canada inc. (appelante) au MDDEP⁵ (intimé), et met également en cause la Ville de Laval.

Les faits

Tout débute en décembre 2003, lorsque Canada inc. acquiert un terrain vacant à Laval aux abords de la rivière des Mille Îles, en zone inondable, dans le but d'y construire un immeuble de 10 étages comprenant 70 unités de condominiums résidentiels⁶. Désirant connaître les contraintes liées à la zone concernée avant de lancer son projet, Canada inc. s'en

informe auprès du MDDEP, qui lui répond que ce sont les règlements municipaux de la Ville de Laval qui prévalent dans ce cas, car le terrain n'est situé ni en rive ni en littoral. Canada inc. se tourne donc vers la municipalité pour sa requête.



La rivière des Mille Îles, entre Laval et la rive nord, fait partie des cours d'eau à risque d'inondation.

Crédits photo : Radio-Canada

Quelques années plus tard, soit en décembre 2011, la Ville de Laval délivre au promoteur un permis de construction pour l'érection d'un bâtiment multifamilial sur son lot, tout en ▶

lui suggérant d'effectuer une vérification auprès du MDDEP puisque le terrain est en partie situé dans des zones de faible et de grand courant. En août 2011, le MDDEP informe Canada inc. que selon les cotes de crues des zones inondables de 2005, le terrain en question est situé en grande partie dans une zone de grand courant, zone où la *Politique* interdit en principe toute construction sous réserve de certaines mesures prévues⁷. La Ville de Laval utilise toutefois les cotes de crues de 1995, en vertu desquelles la zone de grand courant est moins étendue, et où les constructions sont donc permises.

Au printemps 2012, le MDDEP affirme que le projet de construction de Canada inc. exige l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁸ (LQE), qui stipule que :

Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque [...] s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation⁹.

Le ministère soutient que le projet de construction de Canada inc. est de nature commerciale car il a pour but d'engendrer un gain, ce qui a pour conséquence de le soumettre à l'article 22.

Canada inc. soutient quant à elle qu'un certificat d'autorisation n'est pas requis, son projet étant de nature résidentielle et soustrait à l'article 22 en vertu du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*¹⁰ (le *Règlement*), qui permet les travaux ayant fait l'objet d'une autorisation spécifique d'une municipalité en application d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction, à l'exception de travaux, constructions ou ouvrages destinés à des fins d'accès public ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques qui eux n'y sont pas soustraits¹¹.

Canada inc. précise aussi que les cotes de 2005 n'ont pas été intégrées au schéma d'aménagement de la Ville de Laval, ce qui fait que ce sont les cotes de 1995 qui s'appliquent, lesquelles permettent la construction prévue par le promoteur.

Afin d'éclaircir la situation, Canada inc. dépose en août 2012 une requête introductive d'instance en jugement déclaratoire¹². Le jugement sera finalement porté en Cour d'appel, et c'est ce qui nous amène dans le vif du sujet qui nous intéresse dans le présent article.

La question de l'usage au cœur du litige

Dans le litige qui émerge des faits présentés, le fait que le projet de Canada inc. soit situé en zone inondable, ou encore le fait qu'il ait été spécifiquement autorisé par une municipalité par la délivrance d'un permis, n'est pas contesté par les parties en cause¹³. La question est plutôt de savoir si la législation, dans sa formulation, réfère uniquement à l'usage prévu pour les constructions, ou si elle peut s'étendre pour inclure les intentions du promoteur du projet.

Le MDDEP prétend qu'en se plaçant du point de vue du promoteur, qui prévoit réaliser des profits par la vente de ses unités de condominium, le projet doit être considéré comme commercial. Cet argument suggère une interprétation du terme « commercial » qui ne se base pas strictement sur l'usage et qui, par le fait même, se distingue de la définition généralement reconnue dans la législation. C'est ce qui permet au ministère de tenir compte des profits dans son interprétation qui, toujours selon lui, présente aussi l'avantage d'assurer une meilleure protection de l'environnement¹⁴.

De son côté, Canada inc. affirme que son projet est bel et bien destiné à des fins résidentielles, et que le fait de générer des profits ou non n'affecte en aucun cas l'interprétation de l'usage résidentiel prévu pour la construction. Cela la soustrait donc à l'article 22, et fait en sorte que seule l'autorisation de la municipalité est requise, laquelle a été dûment demandée et obtenue en 2011.

Le nœud du litige concerne donc le degré de latitude accepté dans la définition des destinations mentionnées dans le *Règlement* comme étant soustraites à l'article 22 de la LQE. Cette même latitude de compréhension a également pour effet de définir la portée du droit de regard du gouvernement et de ses ministères par rapport aux municipalités quant aux constructions requérant son autorisation préalable, ce qui rend le jugement en question d'autant plus intéressant.

L'interprétation des usages : entre protection de l'environnement, empiètement de compétences et dérive arbitraire

Dans son jugement, la juge de la Cour d'appel s'intéresse en premier lieu à la question des usages. Elle affirme que

l'interprétation proposée par le MDDEP est erronée au sens où elle outrepassa la notion de destination, qui n'inclut en aucun cas des indications concernant les profits¹⁵. La juge démontre en fait que la prise en compte des profits dans les considérations pourrait avoir des impacts aberrants : si le même projet résidentiel était par exemple conduit par un organisme voulant en faire une coopérative d'habitation plutôt que des condominiums, un certificat d'autorisation ne serait pas requis de la part du ministère, ceci sur la seule base des intentions de l'organisme¹⁶. L'interprétation du ministère ne correspond pas aux interprétations admises par d'autres textes de loi en matière d'aménagement comme la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) ou encore par la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, qui offrent une distinction bien claire entre les usages résidentiels et commerciaux et qui de surcroît, suivent les mêmes principes que la *LQE* et ses règlements. De ce point de vue, il n'y a pas de raison de supposer que le législateur a voulu suggérer une définition différente pour la *LQE* en particulier.

En outre, il est permis de questionner la bonne foi du MDDEP quant à l'argument de la destination. En effet, il est démontré que dans ses correspondances avec le promoteur durant les années précédant le jugement, le représentant du ministère fait référence à un « immeuble résidentiel » et à un « projet résidentiel »¹⁷, ce qui permet de penser qu'il admet d'emblée l'usage prévu du projet. Par ailleurs, le seul usage qui était permis par la municipalité sur le terrain de Canada inc. était un usage résidentiel¹⁸, et la Ville de Laval a bel et bien délivré un permis de construire en 2011, ce qui laisse supposer que la destination résidentielle du projet était acquise pour la majorité des acteurs en cause dans ce dossier et n'avait pas à être remise en question.

D'autre part, la juge de la Cour d'appel s'attarde à la mise en œuvre du régime législatif en matière de protection environnementale, qui dépend comme elle le dit à la fois de la *LAU* et de la *LQE*, dont elle explique l'interrelation. Elle rappelle que le ministère a été chargé d'élaborer une politique de protection des rives en vertu de l'article 2.1 de la *LQE*, et que la *Politique* ainsi créée exige l'obtention d'un certificat d'autorisation de la municipalité ou du gouvernement (selon leurs compétences respectives) lorsque les travaux peuvent affecter le régime hydrique.

Ceci étant dit, en matière de protection environnementale des rives, la *LAU* donne aux municipalités le pouvoir de régir les usages et d'adopter les règlements municipaux

qui permettront de faire respecter la *Politique*. La *LAU* accorde tout de même au gouvernement le pouvoir d'exiger des changements des municipalités s'il juge que certains règlements sont non conformes à la *Politique* établie. Dans le cas de la *Politique* qui nous intéresse, il ressort que sa mise en œuvre générale est assurée par le ministère, mais que celui-ci n'a pas retenu l'application des usages résidentiels et l'a déléguée aux municipalités, ce qui est confirmé dans le 3^e alinéa de l'article 1 du *Règlement*¹⁹.

C'est essentiellement avec ce point que la juge achève et justifie son jugement : en effet, à la lumière des dispositions législatives prises, il semble clair que c'est à la municipalité et non pas au gouvernement d'adopter des règlements appropriés en matière de construction résidentielle en zone inondable et de les appliquer. Ainsi, l'obtention par Canada inc. d'un permis de construction délivré par la municipalité était suffisante pour permettre la réalisation de son projet de nature résidentielle, et le MDDEP n'avait pas la légitimité d'intervenir. La juge se rapporte à l'importance des mesures adoptées quand elle affirme que la « discrétion dont jouit le ministre pour émettre ou non un certificat d'autorisation ne va pas jusqu'à décider dans quels cas une demande doit lui être présentée »²⁰ : cela signifie que c'est le règlement qui définit le droit et décide de la compétence municipale ou gouvernementale dans ce type de dossier, et non pas l'interprétation des termes législatifs au cas par cas par le ministère.

À ce sujet, même s'il est indéniable que le jugement est déplorable du point de vue de la protection des plaines inondables, il faut à tout le moins souligner le fait que la Cour se montre rigoureuse dans l'application de ses principes et qu'elle ne tente pas d'instrumentaliser le droit, peu importe la finalité²¹. Il est facile d'imaginer les dérives arbitraires qui pourraient résulter de l'évaluation de dossiers sur la base des intentions communiquées, projetées ou même sous-entendues des promoteurs, quelle que soit la justesse de la cause et des motivations du ministère.

Bien sûr, on peut questionner le fait qu'en 2011, la Ville de Laval n'avait toujours pas adopté les cotes de crues de 2005, ou encore le fait que le MDDEP avait le pouvoir de forcer la municipalité à les adopter mais qu'elle ne l'a pas fait²². En réalité, l'intervention du MDDEP contre Canada inc. dans le jugement à l'étude ici fait figure de tentative de rattrapage suite à un certain laxisme du gouvernement – par négligence ou de façon délibérée – dans l'exercice ▶

de son autorité, laxisme qui aura eu pour conséquence la réalisation d'un projet brimant le droit des collectivités à un environnement sain.

Mentionnons toutefois que, depuis la parution du jugement, la Ville de Laval a fait face à de nombreux changements en matière de protection des zones inondables. En effet, le gouvernement a pris la décision le 10 juillet 2013 d'imposer par décret les cotes de crues de 2005 pour les rivières des Mille îles, des Prairies et des Outaouais ainsi que pour le lac des Deux Montagnes²³. Si de nombreux élus de la région et organismes environnementaux se sont réjouis de cette initiative, plus de 700 citoyens ont vu la valeur de leur résidence chuter drastiquement. C'est en leur nom que le maire Marc Demers, entré en fonction à la Ville de Laval en novembre 2013, a entrepris de démontrer au gouvernement que les cotes de crues de 1995 correspondaient mieux à la réalité et qu'elles devaient être rétablies²⁴. Il a obtenu gain de cause en 2015.

BIBLIOGRAPHIE

Arrêts

6169970 *Canada inc. c. Procureur général du Québec*, [2013] QCCA 696, J.E. 2013-750 (C.A.), EYB 2013-220875 (C.A.).

Lois

Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2.

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

Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, RLRQ, c. P-41.1.

Politiques

Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, RLRQ, c. Q-2, a. 2.1, r. 35.

Règlements

Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2, r. 3.

Articles

JOLICOEUR, R. (2013, septembre). La Cour d'appel remet les pendules à l'heure. *Vecteur Environnement*. Repéré à http://daigneaultinc.com/wp-content/uploads/2014/10/ART-HR-Cour-appel-art22-Lqe-vol46-no4_sept-2013.pdf

JOURNET, P. (2013, 12 juillet). Construction en zones inondables: Québec impose son tracé à Laval. *La Presse*. Repéré à <http://www.lapresse.ca/actualites/montreal/201307/12/01-4670174-construction-en-zones-inondables-quebec-impose-son-trace-a-laval.php>

ST-AMOUR, S. (2015, 2 avril). Zones inondables : le maire Demers a tenu parole. *Courrier Laval*. Repéré à <http://www.courrierlaval.com/Actualites/2015-04-02/article-4098768/Zones-inondables%3A-le-maire-Demers-a-tenu-parole/1>

VILLENEUVE, N. (2010, 19 novembre). La petite histoire des zones inondables. *Courrier Laval*. Repéré à <http://www.courrierlaval.com/Communaute/2010-11-19/article-1978449/La-petite-histoire-des-zones-inondables/1>

Autres

CENTRE QUÉBÉCOIS DE L'ENVIRONNEMENT. (2013, 24 avril). La Cour d'appel du Québec rend un important jugement relativement à la protection des plaines inondables. *Communiqués de presse*. Repéré à http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2010/02/COMMUNIQUE%3%89-DE-PRESSE_jugement-Cour-dappel-%3%A0-Laval-18-avril-20131.pdf

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA FAUNE. (2013, 10 juillet). Québec impose le respect des cotes de crues à la Ville de Laval et aux MRC de Deux-Montagnes et de Thérèse-De Blainville. *Communiqués de presse*. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communiquer.asp?no=2508>

Au final, si la jurisprudence étudiée ici souligne le devoir pour le gouvernement provincial de respecter les domaines de compétences légalement délégués aux municipalités et l'importance de la bonne utilisation de ses pouvoirs pour faire respecter les mesures adoptées, elle met aussi en lumière la complexité des enjeux entourant la protection des zones inondables. Celle-ci doit devenir une priorité dans un contexte de changements climatiques et de perte des milieux humides, mais elle doit aussi servir à protéger les personnes et les biens, et dans cette optique, elle devrait s'accompagner de mesures facilitant la transition des citoyens riverains.

Références :

¹ VILLENEUVE, N. (2010, 19 novembre). La petite histoire des zones inondables. *Courrier Laval*. Repéré à <http://www.courrierlaval.com/Communaute/2010-11-19/article-1978449/La-petite-histoire-des-zones-inondables/1>

² *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, Loi sur la qualité de l'environnement RLRQ, c. Q-2, a. 4.2.

³ VILLENEUVE, N.

⁴ *ibid.*

⁵ Appelé « ministère de l'Environnement » dans le jugement à l'étude pour des fins de commodité.

⁶ 6169970 *Canada inc. c. Procureur général du Québec*, [2013] QCCA 696, J.E. 2013-750 (C.A.), EYB 2013-220875 (C.A.).

⁷ *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, Loi sur la qualité de l'environnement RLRQ, c. Q-2, a. 4.2.

⁸ *Loi sur la qualité de l'environnement* RLRQ, c. Q-2, art. 22

⁹ *ibid.*

¹⁰ *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, r. 3., art. 1.

¹¹ *ibid.*

¹² À la suite de la requête de Canada inc., la Cour supérieure décide que bien que le droit du MDDEP d'exiger l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation est douteux, la violation d'une loi d'ordre public créée en soi un préjudice sérieux, ce qui fait pencher l'évaluation de la balance des inconvénients en faveur du ministère. Répliquant que le droit du gouvernement dans ce dossier est non seulement douteux mais inexistant, Canada inc. porte le jugement en Cour d'appel.

¹³ JOLICOEUR, R. (2013, septembre). La Cour d'appel remet les pendules à l'heure. *Vecteur Environnement*. Repéré à http://daigneaultinc.com/wp-content/uploads/2014/10/ART-HR-Cour-appel-art22-Lqe-vol46-no4_sept-2013.pdf

¹⁴ 6169970 *Canada inc. c. Procureur général du Québec*, paragraphe 41.

¹⁵ *ibid.*, paragraphe 42.

¹⁶ *ibid.*, paragraphe 60.

¹⁶ 6169970 *Canada inc. c. Procureur général du Québec*, paragraphe 35.

¹⁸ *ibid.*, paragraphe 33.

¹⁹ *ibid.*, paragraphes 52-57.

²⁰ *ibid.*, paragraphe 40.

²¹ CENTRE QUÉBÉCOIS DE L'ENVIRONNEMENT. (2013, 24 avril). La Cour d'appel du Québec rend un important jugement relativement à la protection des plaines inondables. *Communiqués de presse*. Repéré à http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2010/02/COMMUNIQUE%3%89-DE-PRESSE_jugement-Cour-dappel-%3%A0-Laval-18-avril-20131.pdf

²² *ibid.*

²³ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA FAUNE. (2013, 10 juillet). Québec impose le respect des cotes de crues à la ville de Laval et aux MRC de Deux-Montagnes et de Thérèse-De Blainville. *Communiqués de presse*. Repéré à <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/infuseur/communiquer.asp?no=2508>

²⁴ ST-AMOUR, S. (2015, 2 avril). Zones inondables: le maire Demers a tenu parole. *Courrier Laval*. Repéré à <http://www.courrierlaval.com/Actualites/2015-04-02/article-4098768/Zones-inondables%3A-le-maire-Demers-a-tenu-parole/1>

À la fois maire et préfet la gestion du territoire vue par une élue : l'expérience de Francine Morin

Entrevue en compagnie de Francine Morin

Propos recueillis par Patrice Furlan, urbaniste, administrateur de l'AQU

Dans le cadre du thème relatif au partage du pouvoir en urbanisme, l'Association québécoise d'urbanisme sonde le terrain d'une élue dévouée en interviewant celle qui dirige la municipalité de Saint-Bernard-de-Michaudville depuis 20 ans et qui agit également comme préfet de la MRC des Maskoutains depuis dix ans. L'entrevue qui suit traite des défis à relever pour une municipalité comme Saint-Bernard-de-Michaudville et sur les enjeux d'aménagement du territoire auxquels ont à faire face les élus municipaux de cette municipalité rurale de la Montérégie.



Francine Morin, maire de Saint-Bernard-de-Michaudville

Pour débiter, pouvez-vous nous parler un peu de votre cheminement de carrière et ce qui vous a amenée à devenir maire de la municipalité de Saint-Bernard-de-Michaudville ?

À l'automne, cela fera déjà vingt ans que je porte le chapeau de maire de cette municipalité. Comme la plupart des gens qui se lancent en politique, mon cheminement est celui d'une personne qui s'est impliquée dans les activités de la communauté. J'ai tout d'abord été commissaire d'école, puis conseillère municipale avant de devenir maire de Saint-Bernard-de-Michaudville. Dans les faits, je suis originaire de La Présentation, une municipalité située à l'autre extrémité de la MRC des Maskoutains mais, après avoir rencontré celui qui allait devenir mon époux, je me suis implantée à Saint-Bernard-de-Michaudville. Je considère l'expérience politique très enrichissante puisque nous sommes constamment en contact avec les citoyens et nous avons le mandat d'offrir des services de qualité à nos contribuables. Saint-Bernard-de-Michaudville est une municipalité vibrante d'énergie de par ses citoyens et citoyennes qui s'activent avec tout leur cœur au mieux-être de toute la communauté. Je considère que c'est un beau coin de pays où règne la quiétude et où nous contribuons à offrir une belle qualité de vie à nos contribuables. Pour vous donner un exemple, nous avons tenu en 2015 notre 12^e festival de la musique traditionnelle.

Quel est le principal défi de votre municipalité au chapitre de l'aménagement du territoire ?

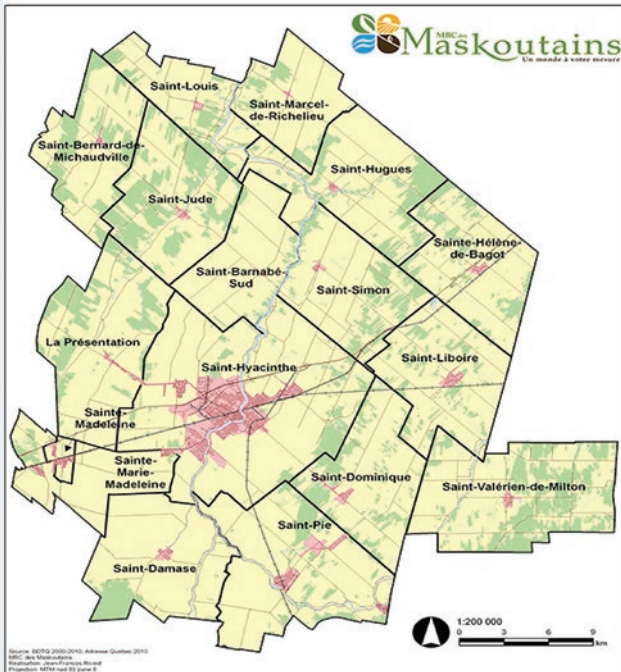
On lit souvent dans les journaux que le défi des petites

Francine Morin

Maire de Saint-Bernard-de-Michaudville
et préfet de la MRC des Maskoutains

municipalités est d'attirer de nouveaux citoyens. Justement, les dernières années ont été marquées par la perte de plusieurs services. Nous n'avons pas d'épicerie, de dépanneur, de poste d'essence ou de banque. Par conséquent, notre principal défi est de trouver une façon d'attirer les gens. Nous croyons avoir atteint cet objectif puisque notre population croît sensiblement. Elle est passée récemment de 495 à 531 citoyens, un taux d'accroissement qui n'est pas négligeable pour une municipalité comme la nôtre. Le moins que l'on puisse dire, c'est que nous ne sommes pas en décroissance démographique !

Ce qui est intéressant dans notre cas, c'est que nous disposons d'une bonne banque de terrains disponibles pour du développement et pour permettre à de nouveaux ménages de s'établir ici au cours des prochaines années. Ce qui nous réjouit davantage, c'est que nous voyons s'implanter chez nous de jeunes ménages et de jeunes familles. On sent un mouvement de retour des gens nés ici qui sont allés tenter leur chance ailleurs, mais qui sentent le besoin de revenir sur leur terre d'origine. Cela s'explique sans doute par l'attrait des grands espaces. Nous ne vivons donc pas de problème de déclin démographique, de stagnation du développement ou de rareté de terrains. ▶



Saint-Bernard-de-Michaudville se situe à l'extrémité nord-ouest des limites de la MRC des Maskoutains.

Source : MRC des Maskoutains

Saint-Bernard-de-Michaudville...

Nom de la municipalité :	Saint-Bernard-de-Michaudville
Date de constitution :	31 août 1908
Population 2014 :	531
Densité :	7,5 h/km ²
Superficie totale :	64,8 km ²
MRC :	Des Maskoutains

Petite communauté rurale et agricole de la région de Saint-Hyacinthe enserrée entre les rivières Richelieu et Yamaska et délimitée par les bornes de Saint-Louis, Saint-Ours, Saint-Jude et Saint-Denis, la municipalité de Saint-Bernard fut créée le 31 août 1908. Le territoire a été formé à partir des limites de trois paroisses existantes soit Saint-Ours, Saint-Denis et Saint-Jude.

Constituée par un terrain plat et dépourvue de lacs et de rivières, Saint-Bernard-de-Michaudville n'offre guère un site avantageux pour le tourisme. Par contre, elle possède des terres faisant partie des plus fertiles du Québec, des boisés qui forment une partie considérable de notre paysage, une nature, un milieu de vie exceptionnel et merveilleux.

Saint-Bernard-de-Michaudville compte 531 personnes. Sa population est en grande partie francophone et composée d'agriculteurs. Même si la population ne s'est pas accrue selon les espérances, elle a grandi en intensité, en générosité et en engagement. Au cœur de la réalité rurale du Québec d'aujourd'hui, les défis sont nombreux pour cette petite population, qu'elle soit ou non à proximité des grands centres (environ 35 km), et même de la métropole montréalaise.

Proactifs, les Bermigeois ont depuis longtemps saisi que leur bonne fortune ne pouvait passer que par l'appartenance et la revendication citoyenne, la solidarité et la ténacité. Afin de maintenir certains services, comme la dernière école du village, ils ont dû mettre en place l'école Aux-Quatre-Vents qui regroupe quatre municipalités soit Saint-Jude, Saint-Louis, Saint-Barnabé-Sud et Saint-Bernard. Le pavillon Saint-Bernard est devenu l'école maternelle.

Les hausses constantes des dépenses d'entretien, la baisse des revenus de la dîme et le vieillissement des pratiquants ont obligé les Bermigeois à revoir l'utilisation de l'église afin de pouvoir conserver ce joyau de leur patrimoine. Plusieurs activités de financement se sont développées, un comptoir familial ouvre ses portes en 1992 et finalement la nef de l'église a été réaménagée en salle communautaire pour les soirées récréatives, le culte, les spectacles, les festivals...

Au niveau des loisirs et de la culture, Saint-Bernard-de-Michaudville possède une bibliothèque, un centre Internet, une maison des jeunes, un centre de loisirs, une patinoire extérieure, un terrain de balle, un parc et une banque impressionnante de généreux bénévoles qui voient au bon déroulement de tous ces services et à l'organisation des diverses activités.

Saint-Bernard-de-Michaudville est caractérisée par une population qui a des racines qui vont jusqu'au XIX^e siècle, qui a dû faire des efforts pour sa reconnaissance, qui s'inscrit spécifiquement dans son terroir et qui, vaillamment, apprivoise sa réalité pour s'assurer l'avenir.

Source : site Internet de la municipalité de Saint-Bernard-de-Michaudville

Jugez-vous que vous favorisez un urbanisme axé sur le développement durable ?

Vous comprendrez qu'une municipalité de la taille de Saint-Bernard-de-Michaudville ne se compare pas à des municipalités plus importantes avec des enjeux et des projets de développement durable. Ceci dit, je considère que notre projet de mise en place d'un système de traitement des eaux usées s'inscrit dans une perspective de protection de l'environnement et de développement durable. Nous disposons maintenant d'un système moderne, non bruyant et n'occasionnant pas d'odeurs.

Pour des dossiers plus complexes, privilégiez-vous des démarches d'acceptabilité sociale ?

Absolument ! À titre d'exemple, le projet de système de traitement des eaux usées a fait l'objet d'une soirée d'information auprès de la population afin d'obtenir l'aval de celle-ci. Un deuxième exemple correspondrait au sondage mené auprès de notre population dans le cadre du projet de conversion de notre église en centre communautaire. Il ne faut pas se le cacher, nous avons intérêt, depuis quelques années, à favoriser la participation citoyenne pour les projets structurants d'une municipalité. Ceci dit, au chapitre des modifications de zonage, nous n'avons pas vécu de cas de contestation par la population habile à voter.

Comment entrevoyez-vous l'avenir de votre municipalité en matière d'aménagement du territoire ?

Pour les terrains qu'il nous reste à développer, notre municipalité rêve de projets s'inscrivant sous l'égide du développement durable, indéniablement. On doit toutefois composer avec notre réalité de développement et un taux d'accroissement qui ne peut se comparer avec celui de plus grandes municipalités. Par contre, nous sommes présentement en processus de révision de notre plan d'urbanisme, conséquemment nous avons là une belle opportunité de nous projeter dans le futur avec des considérations axées sur le développement durable.

Francine Morin, maire de Saint-Bernard-de-Michaudville

Sachant que parfois les intérêts de chaque municipalité ne sont pas nécessairement les mêmes, jugez-vous que le rôle de la MRC en matière d'aménagement du territoire est bien compris par tous les maires ?

Je vous dirais que c'est très variable d'un maire à l'autre et comme nous sommes dix-huit autour de la table... Il faut comprendre que chaque maire vit sa réalité comme gestionnaire en chef d'une municipalité. À titre d'exemple, les municipalités de Saint-Valérien-de-Milton et de Saint-Bernard-de-Michaudville, malgré leur statut de municipalité de petite taille (respectivement 1 840 et 531 habitants), ne vivent pas les mêmes réalités ou les mêmes enjeux. La première est

partiellement industrielle, la seconde est essentiellement agricole. Le consensus régional n'est donc pas facile, mais à force de dialogue, on parvient à assurer l'adhésion à une vision commune. En quelque sorte, la ville-centre (Saint-Hyacinthe) joue un grand rôle à ce titre. Ceci dit, l'avantage de la MRC des Maskoutains est sa grande homogénéité sur le plan socio-économique et sa force au chapitre de l'agroalimentaire. On ne peut tourner le dos à notre réalité.

Quels sont les principaux dossiers chauds de la MRC des Maskoutains présentement en matière d'aménagement du territoire ?

Assurément, on peut signaler la mise en œuvre du plan de développement de la zone agricole (PDZA) qui vient d'être adopté le 8 juillet 2015, et ce, dans le contexte de l'orientation 10 de l'*Addenda* modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal qui exige aux MRC péri-métropolitaines de Montréal une intensification et une densification des périmètres urbains. La réponse de la MRC des Maskoutains a été soumise au MAMOT qui lui a subséquemment demandé des précisions. Le dossier suit donc son cours et c'est un dossier que nous suivons avec intérêt au sein de la MRC, compte tenu de l'enjeu.

Qu'est-ce qu'un PDZA ?

Le PDZA est un document de planification qui vise à mettre en valeur la zone agricole d'une MRC en favorisant le développement durable des activités agricoles. Il repose sur un état de situation et sur la détermination des possibilités de développement des activités agricoles. Il est réalisé par une MRC, en concertation avec les acteurs du milieu, et fait état des actions que l'on choisit de réaliser. Contrairement à une planification sectorielle, qui vise à appuyer le développement et l'adaptation d'un secteur d'activité dans un contexte d'affaires en constante mutation, le PDZA est davantage axé sur les caractéristiques territoriales d'une MRC. Il tente notamment de soutenir les initiatives locales pour favoriser le développement des activités agricoles et ainsi améliorer la qualité de vie dans les collectivités.

Le PDZA est complémentaire et compatible aux diverses démarches de planification réalisées dans la MRC ou la région. Il permet notamment à une MRC qui le souhaite d'enrichir son schéma d'aménagement et de développement en ce qui a trait à l'utilisation prioritaire du territoire agricole à des fins agricoles. De plus, le PDZA permet aux MRC de déterminer des actions concrètes pour stimuler le développement de l'agriculture sur leur territoire dans le cadre d'une démarche concertée.

Source : site Internet du MAMOT

Tourisme et accueil de réfugiés e.s. : nos villes sont-elles conçues pour les déplacements humains spontanés ?

J'écris cette chronique alors que je suis confortablement installée dans l'un des quartiers les plus chics de Stockholm, reconnu comme étant un exemple à suivre de planification réussie du territoire : Hammarby Sjöstad, à Stockholm, en Suède. Grâce au service d'Airbnb, je me promène depuis une semaine dans des appartements tous aussi magnifiques les uns que les autres, des quartiers centraux de Copenhague au Danemark, d'Oslo en Norvège et de Stockholm, en Suède. Pendant trois semaines, je serai accueillie partout comme si j'étais une amie. On me laissera en toute confiance les clés des appartements, sachant que j'y ferai bien attention. D'une valeur de 24 milliards \$¹, le service Airbnb est basé sur la confiance.



Kim Cornelissen, CORNELISSEN konsult
Consultante en développement régional
et liens avec les pays nordiques



Hammarby Sjöstad, quartier de la capitale suédoise, reconnu par bien des urbanistes comme étant un aménagement exemplaire.
Source : CORNELISSEN konsult, 2015.

Alors que moi, citoyenne blanche d'Amérique, je profite du meilleur des mondes, authentique, réel, plaisant, parce que j'ai une carte de crédit, des fonds et une réalité passablement semblable à celle des gens qui m'accueillent, la réalité est bien différente pour d'autres personnes. En ce moment, en Europe, il est impossible de ne pas voir, entre autres dans les gares suédoises (Stockholm, Malmö et Gothenburg), des dizaines de gens réfugiés ou des Roms (exilés de Roumanie souvent appelés à tort bohémien ou romanichelle). Pour ces gens, la

ville est un refuge sans conditions : sans ressources, ils sont à errer sur les bancs, au centre des gares, et attendent. Les réfugiés sont très majoritairement des hommes, il y a très peu de femmes et d'enfants. Chez les Roms, c'est le contraire. Ce sont les femmes que l'on voit quêter partout, à gauche et à droite. On les voit partout dans les rues. C'est la 11^e fois que je viens dans les pays nordiques en 13 ans et c'est la première fois que je remarque ce niveau très élevé de mendicité et d'errance, surtout en Suède.

La ville ne serait-elle conçue que pour les gens qui ont les moyens d'y habiter, qui ont les cartes de crédit et les comptes en banque ? C'est tellement l'impression à laquelle cette réalité réfère. Et n'est-ce pas la situation de celles et ceux qui quittent nos régions et qui arrivent à Montréal, à Longueuil ou au métro Berri-UQAM, parce qu'il n'y a plus d'emplois en Gaspésie ou au Lac, pour échapper aux réserves, pour refaire sa vie ?

Sans vouloir blâmer personne, je crois que nous avons la responsabilité de penser la ville également en fonction de ces réalités et d'essayer de se mettre dans la peau des autres. Trop souvent, ces gens sans domicile à long terme, les Roms au premier plan, sont qualifiés de fainéants, qui volent les

gens et qui refusent de travailler (n'entend-on pas ce même type de commentaires au Québec, sur des gens sans domicile permanent ?). Nos municipalités – petites ou grandes – sont-elles adaptées à ces gens ? Qu'en sait-on ? Si ces gens avaient le choix, à quoi ressemblerait une municipalité, selon leurs besoins et leurs aspirations ? Dans le cas des Premières Nations ou des Roms, veulent-ils continuer à être nomades, comme leurs ancêtres ? Si oui, comment peut-on répondre à cette façon de vivre ? De la même façon que le programme Airbnb permet de satisfaire de façon très organique et organisée nos envies de nomadisme, qu'en est-il de celles et ceux pour qui c'est un mode de vie ? Et si le nomadisme n'est plus leur réalité et qu'ils/elles veulent vivre dans des résidences comme tout le monde, comment ces femmes et ces hommes peuvent-ils se sentir bien dans la ville, à quoi ressemblerait un milieu de vie à leur image ?

Dans un autre ordre d'idées, mais complémentaire, comment les villes européennes accueilleront-elles tous les réfugiés ? Comment ces gens pourront-ils prendre leur place et s'intégrer ? C'est si peu québécois de penser à tout ça mais c'est devenu une réalité actuelle en Europe et ces questions demandent réponse.

« J'irais jusqu'à dire que notre planète ne mérite pas d'abriter l'humanité tant que les Roms ne pourront voyager sur terre en totale liberté – la liberté des oiseaux dans les airs et celle des poissons dans les eaux – pour autant que l'air et l'eau continuent d'être des éléments de la vie. »

Yehudi Menuhin²,
célèbre violoniste qui a épousé la cause des Roms

C'est peut-être parce que je suis en voyage que cette question semble se poser avec plus d'actualité. Changeant d'endroit tous les jours ou deux, à 5 500 km de chez moi, je me demande comment les municipalités s'accommodent des gens qui ne sont pas établis dans quelque logement, qui n'ont pas de point d'attache, quelque maison où s'abriter et prendre enfin repos. Or, cette question est au cœur de l'aménagement du territoire et prend parfois des formes particulières... L'année

dernière, à Stockholm, ville constituée de 14 îles, où l'eau est omniprésente, un homme qui habite sur une maison flottante a dû se battre en cour pour conserver le droit de se déplacer sur l'eau et non d'être continuellement à quai, comme voulait l'exiger Stockholm.

Dans la planification stratégique d'une ville, où la mobilité est une question centrale, peut-on élargir le débat ? Je crois que oui. Je crois qu'il serait intéressant de chercher à savoir si les gens qui voyagent, de façon volontaire ou non, sont confrontés à des obstacles ou, bien au contraire, apprécient nos municipalités pour l'aisance et la facilité avec lesquelles on les accueille. Les toilettes publiques des rues sont une très bonne idée mais, étant à péage, répondent-elles aux besoins de toutes et tous ? Même à Stockholm, il est de moins en moins évident de se déplacer sans carte de crédit et sans cellulaire ; certaines cartes de débit – utilisées tous les jours au Québec – ne fonctionnent tout simplement pas. Et il faut être branché. Or, les connexions Wi-Fi n'existent pas partout et les coûts pour se procurer un téléphone cellulaire pour quelques jours dépassent grandement les avantages. Tout devient alors un petit peu plus difficile. Bien sûr, rien à voir avec la situation des gens dans le besoin que nous voyons de plus en plus dans nos capitales et nos métropoles, mais il vaudrait la peine de réfléchir sur cette question.



Source: CORNELISSEN konsult, 2015.

² http://irfam.org/assets/File/e-journal/Diversites_et_Citoyennetes_n_33_Roms_minorite_oubliee_d_Europe.pdf

2015-1364

Cour supérieure

MUNICIPAL (DROIT) — aménagement et urbanisme — ordonnance de démolition — zone inondable — chalet — perte de moins de 50 % de la valeur du bâtiment — droits acquis — récupération des matériaux — travaux de reconstruction — pouvoir discrétionnaire — circonstances exceptionnelles.

Requête en vertu de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Rejetée.

Comme il a perdu moins de la moitié de la valeur de son chalet à la suite d'une inondation, la municipalité demanderesse soutient que le défendeur pouvait procéder à sa rénovation en vertu de l'article 2.1.17 du règlement de construction n° 44-93. Toutefois, elle estime que ce dernier a plutôt démolit la totalité de son bâtiment endommagé, ce qui lui a fait perdre ses droits acquis. Étant donné que sa nouvelle réglementation ne permet pas de nouvelles constructions dans la zone inondable où est situé le chalet en cause, la demanderesse exige sa démolition en vertu de l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Pour sa part, le défendeur affirme avoir démantelé l'immeuble endommagé pour utiliser les matériaux récupérables dans la reconstruction de son chalet, lequel a maintenant une plus petite superficie.

Décision

Une lecture *a contrario* de l'article 2.1.17 du règlement de construction n° 44-93, lequel reprend l'article 118 paragraphe 3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, se traduit comme suit : La reconstruction ou la réfection de tout bâtiment ayant perdu moins de la moitié de sa valeur portée au rôle d'évaluation par suite de quelque cause n'a pas à être effectuée en conformité des dispositions en vigueur. Ainsi, cette qualification (moins de 50 % de la perte de la valeur), appliquée en fonction de la possibilité de reconstruire prévue à l'article 2.1.17 du règlement, n'est pas incompatible, avec la méthode utilisée par le défendeur pour effectuer ses travaux. Au surplus, même si sa façon de procéder pour reconstituer son chalet lui avait fait perdre ses droits acquis, le tribunal aurait

exercé le pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 227 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour rejeter la requête de la demanderesse. En effet, le défendeur a agi de bonne foi, sans connaissance d'une contravention, et il s'agit d'une situation exceptionnelle sans conséquence sur la zone touchée ; la santé et la sécurité publique, l'environnement et le bien-être général de la demanderesse sont préservés.

Albanel (Municipalité d') c. Lambert, juge Sandra Bouchard, C.S. Roberval 155- 17-000030-136, 2015-07-10, SOQUIJ AZ-51197491, 2015 QCCS 3370, 2015EXP-2444 et J.E. 2015-1364 (10 pages). 2015

2015-1365

Cour supérieure

MUNICIPAL (DROIT) — aménagement et urbanisme — règlement de lotissement — contribution à des fins de parc ou de terrain de jeux — indemnité compensatoire — articles 117.1 et ss. de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme — contestation — absence de droits acquis — copropriété divise — partie privative — assiette — numéro de lot distinct — quote-part — jugement déclaratoire.

Requête en jugement déclaratoire. Accueillie en partie.

La demanderesse est propriétaire de l'ensemble du deuxième étage d'un immeuble détenu en copropriété divise ainsi que d'une partie privative, soit un lot vacant situé à l'arrière de l'immeuble. Le deuxième étage constitue une seule unité d'évaluation subdivisée en cinq lots. Le 15 août 2013, elle a demandé à la ville défenderesse un permis de transformation pour l'aménagement de deux d'entre eux. Le coût de ces travaux est évalué à moins de 155 000 \$. En tant que condition au redéveloppement, la défenderesse exige que la demanderesse acquitte, en vertu du règlement 12-049 relatif à la cession aux fins d'établissement, de maintien et d'amélioration de parcs, de terrains de jeux et de préservation d'espaces naturels sur le territoire de l'arrondissement Le Plateau-Mont-Royal, une somme compensatoire

qui correspond à 10 % de la valeur réelle du site. Selon la défenderesse, celui-ci correspond au terrain commun sous-jacent à l'entièreté de la copropriété (le lot n° 345), lequel est évalué à 1 877 000 \$. Par une requête en jugement déclaratoire, la demanderesse requiert du tribunal qu'il déclare qu'elle bénéficie de droits acquis l'autorisant à redévelopper le deuxième étage de l'immeuble sans payer la somme compensatoire exigée par le règlement. À cet égard, elle affirme qu'elle a déjà obtenu la permission de convertir un local commercial en logements résidentiels en 2011 et qu'aucune somme n'a alors été exigée d'elle. À titre subsidiaire, elle affirme que l'assiette qui doit être utilisée aux fins du calcul correspond à la proportion dont elle est véritablement propriétaire et qui est sujette au redéveloppement envisagé.

Décision

Le règlement 12-049 visant les projets de redéveloppement n'existe que depuis décembre 2012. La défenderesse ne pouvait donc pas exiger le paiement d'une compensation pour fins de parc avant cette date. Au surplus, l'attribution d'un permis pour un redéveloppement donné n'emporte pas de droits acquis relativement à un autre redéveloppement, même s'il est similaire, puisqu'il ne porte pas sur la même partie de l'immeuble. Aux termes de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le lotissement emporte l'obligation de cession ou de paiement de la somme compensatoire. Cette condition préalable s'applique au propriétaire du lot visé par le lotissement ou le redéveloppement et la compensation n'est exigible qu'une seule fois pour un lot donné. Par contre, ni la loi ni le règlement 12-049 ne traitent précisément des copropriétés divisées. Il semble toutefois évident qu'un copropriétaire divis ne devrait pas être appelé à payer la somme compensatoire pour la totalité de la copropriété, y compris au bénéfice des autres copropriétaires, puisqu'une telle pratique contreviendrait à l'objet de la loi. Or, une copropriété divise est immatriculée exactement comme le serait tout immeuble. Ainsi, aux fins des articles 117.1 et ss. de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, chaque partie privative désignée par un numéro de lot distinct doit être considérée

comme un « immeuble ». D'autre part, l'article 4 du règlement 12-049 prévoit le paiement d'une somme compensatoire équivalant à 10 % de la valeur réelle du site. Le « site » est défini à l'article 117.2 de la loi comme l'assiette de l'immeuble. Dans le cas d'une partie privative, celle-ci peut se définir comme la quote-part du terrain attribuée à un copropriétaire aux fins de l'unité d'évaluation en application de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Utilement, cette quote-part devrait correspondre à la valeur relative de la fraction détenue par le copropriétaire par rapport à la valeur relative de l'ensemble des fractions de la copropriété divise. En l'espèce, l'unité d'évaluation comprend cinq lots, dont celui faisant l'objet du redéveloppement. Étant donné que celui-ci n'est pas inscrit distinctement au rôle d'évaluation, une évaluation par un évaluateur agréé mandaté par la municipalité devra être effectuée conformément à l'article 6 paragraphe 3 du règlement. Par ailleurs, seul le deuxième étage est défini comme fraction dans la déclaration de copropriété et il représente 7,31 % de celle-ci. Le lot redéveloppé représente quant à lui 36 % de cette superficie. Ainsi, « le site », afin d'établir la valeur de la somme compensatoire due par la demanderesse, correspond à 36 % de 7,31 % de la superficie du lot n° 345.

Suivi : Inscription en appel, 2015-07-10 (C.A.), 500-09-025434-150.

***9114-6308 Québec inc. c. Montréal (Ville de)**, juge Pierre Nollet, C.S. Montréal 500-17-082431-142, 2015-06-10, SOQUIJ AZ-51204151, 2015 QCCS 3604, 2015EXP- 2445 et J.E. 2015-1365 (13 pages). 2015

2015-1167

Cour supérieure

MUNICIPAL (DROIT) — règlement — nuisance — modification — conseiller municipal — opposition au projet — validité — exploitation d'un chenil — zonage — droits acquis — bruit — aboiements — odeur nauséabonde — inconfort anormal — injonction permanente. PREUVE — élément matériel — bande vidéo — recevabilité de la preuve — document technologique — règlement sur les nuisances — exploitation d'un chenil — bruit — aboiements

— fiabilité — pertinence — absence d'affidavit. INJONCTION — circonstances d'application — injonction permanente — municipal (droit) — règlement — nuisance — exploitation d'un chenil — bruit — aboiements — odeur nauséabonde — délai d'exécution.

Requête en injonction permanente. Accueillie.

La municipalité demanderesse requiert du tribunal qu'il ordonne aux défendeurs de retirer tous les chiens présents sur leurs immeubles de manière à prévenir entièrement les nuisances par le bruit et les odeurs dans le voisinage, à l'exception d'un nombre maximal de trois chiens chacun âgé de plus de trois mois, tel que le permet le règlement 02-13 visant à modifier le règlement 01-05 concernant les animaux. Les défendeurs soutiennent que la demanderesse ne peut provoquer la fermeture du chenil par l'application de son règlement 01-13 visant à modifier le règlement 05-91 concernant les nuisances, car cet usage est permis. Ils s'opposent également à la recevabilité en preuve d'enregistrements vidéo déposés par la demanderesse pour démontrer l'importance et la fréquence des jappements et des hurlements de leurs chiens. À cet égard, ils invoquent l'absence de pertinence de leur contenu en raison des lacunes à reproduire un niveau sonore représentatif ainsi que le manque d'intégrité des fichiers.

Décision

Les enregistrements vidéo de la demanderesse sont des « documents technologiques » au sens de l'article 3 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*. La production de ces enregistrements est pertinente non pas pour établir le niveau sonore des bruits et hurlements des chiens du chenil, mais pour apprécier leur durée, leur récurrence et leur distinction par rapport au bruit d'ambiance, le tout en complément des témoignages entendus et en parallèle avec ceux-ci (art. 2956 du *Code civil du Québec*). Au surplus, la contestation des défendeurs n'est appuyée d'aucun affidavit, contrairement à ce que requiert l'article 89 paragraphe 4 du *Code de procédure civile*. Quant au fond du litige, une municipalité ne peut utiliser son pouvoir de supprimer les nuisances parce que son règlement de zonage n'atteint pas cette finalité. En

l'espèce, le règlement concernant les nuisances est d'application générale et ne vise pas à empêcher systématiquement la possession d'un chenil. Cet usage n'est pas illégal ni prohibé, pour autant que cette activité s'exerce normalement et sans perturber le voisinage. La demanderesse s'est prévaluée de ses droits de régler en matière de nuisances dans le but de permettre un contrôle de toutes les nuisances sonores et olfactives sur son territoire. D'ailleurs, la modification apportée à son règlement a été adoptée conformément à la procédure applicable. Le fait que certains conseillers municipaux aient pu afficher leur position par rapport à la pertinence d'un tel règlement en tant que citoyen n'est pas une justification permettant au tribunal d'intervenir dans l'exercice discrétionnaire de la municipalité en l'absence d'illégalité flagrante, de fraude ou d'abus de pouvoir. Le règlement 01-13 visant à modifier le règlement 05-91 concernant les nuisances est donc valide. Or, il a été démontré que les aboiements et les hurlements quotidiens et répétitifs des chiens du chenil des défendeurs constituent un bruit distinctement perceptible du bruit d'ambiance qui trouble la tranquillité du voisinage ou des personnes à proximité. De plus, les odeurs d'excréments et d'urine provenant du chenil par temps chaud, humide et venteux constituent des odeurs nauséabondes et se qualifient de nuisances au sens de l'article 2.6 du règlement 05-91 concernant les nuisances. En outre, tous ces inconvénients récurrents et graves dépassent les inconvénients normaux auxquels des voisins sont en droit de s'attendre. Comme il ne peut y avoir de droit acquis en ce qui concerne les nuisances, la preuve que les défendeurs possèdent plusieurs animaux depuis 1976 n'est pas pertinente. Bien que la solution recherchée par la demanderesse puisse paraître radicale, force est de constater que des mesures d'atténuation possibles ont été tentées, sans succès. Dans ces circonstances, la requête est accueillie et les défendeurs ont un délai de quatre mois afin de trouver un endroit approprié pour reloger leurs animaux.

Saint-Gabriel-Lalemant (Municipalité de) c. Caouette, juge Sandra Bouchard, C.S. Kamouraska (*Rivière-du-Loup*) 250-17-001044-135, 2015-04-28, SOQUIJ AZ-51173943, 2015 QCCS 1948, 2015EXP-2098 et J.E. 2015-1167 (22 pages).



Prochaine journée de formation de l'AQU

**REQUALIFICATION
INDUSTRIELLE**



Association
québécoise
d'urbanisme

30 avril 2016



VILLE DE
SHAWINIGAN
UN COURANT D'ÉNERGIES

