CAT – 009M
C.G. – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

PROJET

Mémoire présenté par le

Groupe de réflexion et d'action sur le paysage et le patrimoine (GRAPP)

à la

Commission de l'aménagement du territoire de l'assemblée nationale du Québec

Dans le cadre de la consultation générale sur l'avant-projet de loi

Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Sutton, 20 avril 2011

LE GRAPP

Le Groupe de réflexion et d'action sur le paysage et le patrimoine (GRAPP) est un organisme à but non-lucratif fondé à Sutton au printemps 2004, qui s'est donné pour mission de promouvoir un aménagement et une gestion responsable des villages et des campagnes. La protection des milieux naturels et agricoles, le développement local, l'accès à la terre et à l'habitation, le transport actif, la formation, l'éducation et la participation citoyenne sont au cœur de ses réflexions et de ses actions. Il a animé à ce titre à une démarche d'aménagement participatif unique au Québec, qui a mené la municipalité de Sutton à se doter d'outils d'urbanisme exemplaires en matière de protection des paysages et du patrimoine rural. Les leçons tirées de cette démarche, qui a duré cinq ans, ont donné lieu l'an dernier à la publication du premier guide communautaire d'aménagement du territoire rural jamais produit au Québec[1]. L'expertise unique au GRAPP lui vaut aujourd'hui d'agir à titre de consultant auprès d'organisations municipales et régionales, et d'entreprises privées.

MOTIFS DU MÉMOIRE

Compte-tenu de notre mission et de notre histoire, c'est avec beaucoup d'intérêt que nous avons pris connaissance de l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme déposé le 9 décembre dernier à l'assemblée nationale du Québec.

Tout en saluant le remarquable travail de clarification et de simplification de la loi, nous nous inquiétons de plusieurs dispositions qui semblent manifestement aller dans le sens contraire des objectifs et principes énoncés dans la Loi sur le développement durable du Québec, dans la mesure ou elles semblent réduire la capacité des citoyens à s'impliquer dans le développement de leur milieu, tout en renforçant le pouvoir d'influence d'un lobby dont le manque d'éthique et de transparence fait régulièrement les manchettes depuis bientôt deux ans.

La Loi sur le développement durable place la participation et l'engagement citoyen au coeur de ses principes. Telle que projetée, la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme risque de réduire la capacité d'information, de participation et d'engagement citoyen dans les processus d'aménagement et d'urbanisme, en limitant considérablement un pouvoir citoyen acquis depuis plusieurs décennies, celui de l'approbation référendaire. La réduction de ce pouvoir risque en retour de compromettre l'atteinte de nombreux autres principes de développement durable tels que l'équité sociale, la protection de l'environnement ou celle du patrimoine culturel, dont la mise en oeuvre repose souvent sur la détermination citoyenne.

Du point de vue du simple citoyen:

[1] Lefèvre, Patricia (2010). *Habiter la campagne…sans la détruire.* Sutton, Qc, Canada, Groupe de réflexion et d'action sur le paysage et le patrimoine, pp.43 à 51
http://www.grapp.ca/actualites.html

- L'introduction d'un comité décisionnel en urbanisme exige d'assister à plus d'assemblées pour se tenir au courant des affaires municipales.
- Le pouvoir discrétionnaire laissé aux municipalités en matière d'information ne garantit en rien l'existence d'une information de qualité.
- Le recours aux zones franches semble faire primer l'intérêt de certains lobbies sur les intérêts des résidents.
- La suppression de l'approbation quinquénale des règlements retire aux citoyens le pouvoir de décider globalement, à intervalles réguliers, des orientations de développement de leur collectivité.

LE CITOYEN, SA COUR ARRIÈRE ET LES AUTRES

Si le syndrôme "Not in my backyard" (NIMBY) peut effectivement compromettre, à l'occasion, la réalisation de projets d'intérêt collectif qui auraient mérité un meilleur sort, l'inacceptabilité sociale ou environnementale de projets contestés par les collectivités est souvent légitimée par l'appui d'organismes de portée régionale, voir nationale, qui n'ont rien à voir avec le prétendu syndrôme NIMBY. Par ailleurs, à moins déclarer zone potentiellement franche l'ensemble des territoires municipaux, la loi permettra encore à quelques poignées d'individus, hors de ces zones franches, d'empêcher des projets désirables du point de vue collectif, mais indésirables pour le voisinage.

L'expérience vécue à Sutton au cours des cinq dernières années a permis de mettre en lumière le fossé gigantesque qui peut séparer les énoncés d'intention des politiques et des schémas d'aménagement de leurs réelles applications réglementaires[2]. Elle démontre aussi que lorsque les citoyens croient dans leur pouvoir de changer les choses, ils sont capables de s'impliquer positivement, avec rigueur et cohérence, dans l'aménagement de leur territoire. Elle nous a finalement permis de constater que les consultations publiques ne sont prises au sérieux que si le rapport de force entre "développeurs" et citoyens est équilibré par le biais d'une approbation référendaire des projets en cause - ou par celui d'une élection portant sur les mêmes enjeux -.

Pour contourner les problèmes imputables au NIMBY, une des solutions potentielles présentées par le MAMROT en amont de la loi aurait été de soumettre les projets à l'approbation d'un plus large nombre de citoyens, afin que les décisions soient prises au nom d'un intérêt plus général que celui des voisins immédiats du projet. Une telle mesure aurait permis une réelle avancée démocratique, qui aurait eu l'avantage de favoriser l'information, l'engagement, la participation, le dialogue et la responsabilisation citoyenne, ainsi que la recherche de solutions créatives et consensuelles aux plus importants enjeux d'aménagement. L'approche retenue semble plutôt infantiliser les citoyens en les privant d'un droit démocratique acquis depuis plusieurs décennies, du moins en ce qui concerne le Québec des régions. En faisant échapper au pouvoir d'approbation référendaire le développement des secteurs les plus stratégiques d'une collectivité

[2] [2] Lefèvre, Patricia (2010). *Habiter la campagne…sans la détruire.* Sutton, Qc, Canada, Groupe de réflexion et d'action sur le paysage et le patrimoine, pp.43 à 51
http://www.grapp.ca

(art. 82 et 205), elle les prive d'un précieux indicateur d'acceptabilité sociale du développement. En faisant primer le point de vue des élus sur celui des collectivités qu'ils sont censés représenter, elle confirme que ces élus ont le droit, entre deux élections, de prendre des décisions contraires à la volonté de la majorité de leurs administrés. En entrouvrant la porte, sous prétexte de reviltalisation, à d'éventuelles possibilités d'expropriation et de subventions municipales au profit du secteur privé, (art. 85 et 86), elle n'est pas non plus d'ordre à rassurer les citoyens inquiets des affaires de collusion et de corruption faisant régulièrement les manchettes. En supprimant toute possibilité de référendum sur les densités (art.204), elle retire des mains des citoyens tout pouvoir en la matière. En permettant aux processus décisionnels de mieux échapper au regard d'une éventuelle opposition municipale, et en compliquant le suivi citoyen des décisions, elle ne favorise certainement ni la transparence, ni la rationnalisation des décisions, ni la participation citoyenne à la démocratie municipale (art. 109 à 112).

Le flou entourant la notion de conformité a abouti chez nous, dans Brome-Missisquoi, à des situations kafkaiennes où les chemins interdits hors des périmètres urbains dans le schéma sont autorisés, conformément au schéma, presque partout en dehors de ces périmètres. La loi actuelle, comme la loi projetée, ne semble pas permettre au ministère d'intervenir pour dénouer ces situations, puisque l'interprétation et l'application des politiques gouvernementales relèvent exclusivement du pouvoir des municipalités locales (et de la municipalité régionale qui les regroupe). C'est donc sur les épaules des citoyens que repose la mise en oeuvre des principes de développement "durable" supposés guider l'urbanisme et l'aménagement de leur territoire, et sur celle des élus municipaux censés représenter leurs intérêts.

La densification peut prêter à toutes sortes d'interprétations, et suivant notre compréhension du système actuel, les interprétations des municipalités ne sont jamais remises en question par le ministère, même lorsqu'elles se traduisent par des non-sens tels que celui vécu dans Brome-Missisquoi. La densification promue par des firmes d'urbanistes ayant œuvré à Sutton, à Léry, et dans de nombreuses autres municipalités rurales ou semi-rurales, se traduit de facto par l'occupation à des fins résidentielles de milieux naturels ou agricoles non-protégés, et donc par un étalement accru. Les quatre plans joints en annexe témoignent de l'écart de vision entre deux municipalités et leurs consultants, d'une part, et leurs citoyens, de l'autre.

Dans le cas de Sutton, la carte de pleine utilisation du sol réalisée par un collectif de citoyens avec la participation d'étudiants en architecture de paysage de l'université de Montréal, a permis d'illustrer le potentiel d'étalement et de dégradation paysagère du plan de zonage initialement proposé par la municipalité. Le mécanisme d'approbation référendaire découlant de la révision quinquénale a ensuite permis à ces citoyens de bloquer l'adoption des règlements projetés, qui auraient conduit à un étalement généralisé du développement. Les élections subséquentes ont donné le pouvoir à une nouveau conseil qui a modifié les règlements en fonction des aspirations citoyennes, et finalement permis l'adoption d'un plan de zonage inspiré d'un plan de conservation avant-gardiste, permettant de mieux équilibrer les coûts et bénéfices économiques, sociaux et environnementaux du développement.

Dans le cas de Léry, une petite municipalité de la rive-sud que l'arrivée prochaine de l'autoroute 30 soumet à d'intenses pressions de développement, ce sont plutôt deux concepts de plan d'urbanisme qui s'opposent. La vision bipolaire des urbanistes embauchés par la municipalité implique la destruction et la fragmentation d'un boisé de valeur écologique reconnue, alors que

celle des citoyens privilégie la densification du noyau existant. Invité à Léry pour conseiller les citoyens sur les avenues dont ils disposaient pour faire entendre raison à leur municipalité, le GRAPP leur a conseillé de se servir d'un pouvoir que la LADTU s'apprête à leur confisquer : il est évident que le deuxième « pôle de développement » prévu par le groupe PLANIA serait une zone franche désignée d'office, sans possibilité de discussion. Qui, en vertu de la nouvelle loi, pourra vraiment s'opposer au mal-développement?

Et si l'on en croit la recherche produite en 2009 par le Canadian Policy Resarch Network, ces dispositions risquent également déséquilibrer l'actuel rapport de force entre les communautés du sud-ouest de Montréal et les promoteurs très actifs dans ce milieu, puisqu'une fois décrétées les zones franches, l'épouvantail du référendum ne forcera plus ces derniers à l'inclusion d'une proportion significative de logement social ou abordable[3]. Tout en saluant les dispositions favorables à la production d'habitation abordable incluses aux articles 183 à 185 de l'avant-projet de loi, qui peuvent atténuer dans certains milieux les effets de la suppression du référendum sur l'accessibilité à l'habitation, nous regrettons que ces dispositions dépendent exclusivement du bon vouloir des élus et ne puissent par ailleurs avoir d'effet que dans des milieux supportant des projets de plus de vingt unités d'habitations. Dans nombre de collectivités rurales comme la nôtre, qui sont soumises à d'intenses pressions de gentrification, les développements sont généralement de petite envergure. Les dispositions projetées ne peuvent être d'un grand recours, alors que le pouvoir d'approbation référendaire a fait ses preuves jusqu'à Sutton, en empêchant notamment la conversion d'un parc de maisons mobiles en condos inabordables…

Pour réduire les pressions auxquelles sont soumises des collectivités comme la nôtre, nous croyons que tous les projets de développement résidentiel devraient être mis à contribution dès qu'ils tirent partie de la magie de la subdivision ou de la densification pour générer une plus-value foncière. L'aménagement durable du territoire concerne d'abord l'habitat des humains et implique nécessairement de répondre aux besoins en habitation des moins nantis. Compte-tenu de l'escalade vertigineuse des prix de l'habitation dans nombre de régions du Québec (incluant Montréal), l'aménagement durable du territoire peut difficilement s'imaginer sans une meilleure contribution du secteur privé à l'offre d'habitation abordable, et ce, partout dans tout le territoire. À moins de vouloir à tout prix concentrer la misère en ville…

La révision de la LAU pourrait être l'occasion d'adapter un mécanisme de redistribution qui a fait ses preuves au Vermont. Ce mécanisme implique qu'un pourcentage prédéterminé de la valeur de chaque propriété en cause soit remis à un fond dédié pour être redistribué à des projets de conservation ou d'habitation abordable. Ce fond est géré à l'échelle de l'état par le Vermont Housing and Conservation Board, qui redistribue l'argent à des organismes sans but lucratif reconnus et porteurs de projets locaux[4]. Dans d'autres états et provinces, on est incitatif plutôt que coercitif : la contribution à l'offre d'habitation abordable est stimulée par l'octroi de bonus de densité, dans le cadre d'ententes plus ou moins balisées, négociées et gérées au niveau local. Ce type de mécanisme incitatif est utilisé au Québec, mais au cas par cas. Le Sud-Ouest de Montréal serait cependant le seul endroit ou l'incitatif fonctionne réellement, en raison principalement du

[3] Mah, Julie (2009). *Can Inclusionary Zoning Help Address the Shortage of Affordable Housing in Toronto?* Canadian Policy Resarch Network. pp.40-42
http://cprn.org/documents/51952_EN.pdf
[4] Vermont Housing % Conservation Board. http://www.vhcb.org/vermontnonprofits.html

processus d'approbation référendaire et de la cohésion sociale des groupes communautaires (qui rend le tout plus coercitif qu'il n'y paraît). Pour améliorer la performance à ce chapitre de l'ensemble des municipalités, une contribution à fins d'habitation abordable légitimée par la loi pourrait se greffer au 10% à fins de parcs et s'exercer suivant le même type de modalités.

Nous ne croyons évidemment pas que limiter l'accessibilité à l'habitation, accroitre les risques de collusion ou privilégier l'étalement résidentiel au détriment des milieux naturels soient les buts de la LADTU, mais nous sommes persuadés que ce seront des conséquences inévitables des dispositions contenues aux articles 82, 85, 86, 109 à 112, 204 et 205 de cet avant-projet, qui éliminent le seul contre-pouvoir capable de s'opposer à des projets de développement parfois largement discutables. Un pays comme la Suisse, où l'urbanisme fait une très large part à la démocratie participative, est aussi connu pour la qualité d'aménagement de son territoire que pour la quantité de référendums auxquels les citoyens sont tenus de participer à la moindre occasion. Dans le contexte actuel du Québec et alors que la participation et l'engagement citoyen sont au cœur des principes de la Loi sur développement durable, nous ne comprenons pas la pertinence de supprimer le plus efficace des indicateurs d'acceptabilité sociale des projets de développement.

RECOMMANDATIONS

Afin de permettre un meilleur équilibre dans la défense des intérêts des différentes parties prenantes que sont les promoteurs privés, les firmes d'expert-conseils, les citoyens et leurs élus, nous croyons donc qu'il serait préférable :

1. De perpétuer le mécanisme d'approbation référendaire, en soumettant les projets à portée collective à l'approbation de l'ensemble de la collectivité, plutôt qu'à quelques voisins, afin d'atténuer les potentiels effets indésirables du syndrôme NIMBY. Par portée collective, on comprend les projets d'ensemble, les gros projets commerciaux ou les projets d'intérêt public tels que du logement social ou des équipement publics.

2. D'interdire toute possibilité d'expropriation à des fins privées.

3. De baliser les pouvoirs d'acquisition et de subventions de la municipalité en matière de revitalisation, et réserver les subventions à des projets à but non-lucratif.

4. De prévoir un processus d'approbation périodique, par la collectivité, de l'ensemble des règles d'urbanisme gouvernant le territoire.

5. De réinclure la densité dans les objets de zonage susceptibles d'approbation référendaire.

6. D'assujettir tous les projets de développement de plus de trois unités à une contribution à l'habitation abordable correspondant à un pourcentage de la valeur du développement (en nature ou en argent), sur le même principe que la contribution à fins de parcs.

Par ailleurs, afin d'améliorer la transparence et l'intégrité de la gouvernance municipale, nous croyons qu'il serait préférable de réserver le comité décisionnel en urbanisme aux municipalités

dont les conseils comprennent plus de sept membres, afin qu'il ne s'applique qu'aux très grosses municipalités, et non à la vaste majorité des collectivités, pour lesquelles un tel comité n'est pas pertinent, et est potentiellement porteur de problèmes de gouvernance. Compte-tenu des inévitables proximités caractérisant les petites collectivités, on ne peut en effet qu'appréhender le type de décisions urbanistiques qui pourraient être prises par un petit comité excluant l'opposition…

Considérant que ce point de vue basé sur la nécessaire acceptabilité sociale des projets de développement durable, et sur la légitimité de la démocratie participative en la matière, a sans doute été peu représenté lors des consultations préliminaires à la rédaction de l'avant-projet de loi, nous vous remercions de nous avoir donné l'opportunité de l'exprimer, et espérons que vous saurez le prendre en compte.

Patricia Lefèvre, pour le Groupe de réflexion et d'action sur le paysage et le patrimoine (GRAPP)

Liste des annexes :

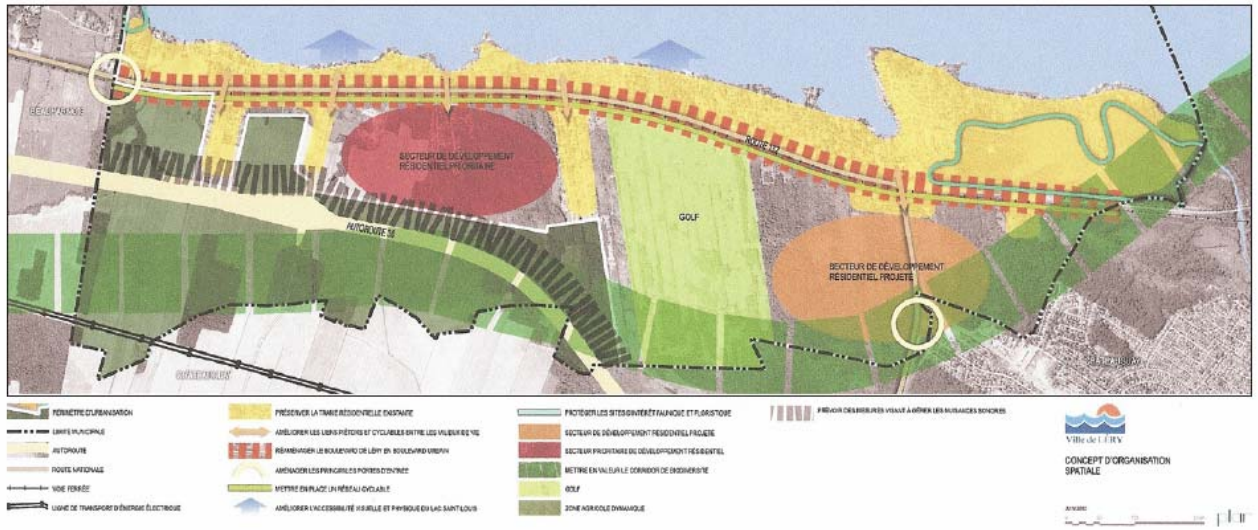
Annexe 1 : Plan de pleine utilisation de Sutton illustrant les effets potentiels du règlement de zonage produit par le groupe APUR pour la municipalité, tel que réalisé par un collectif de citoyens assistés d'étudiants en architecture de paysage de l'Université de Montréal.

Annexe 2 : Plan de conservation de Sutton (synthèse), réalisé par le Corridor Appalachien (ACA) à partir du travail du comité de conservation mis sur pied pour tenter de concilier les positions des citoyens et celle de leur administration municipale.

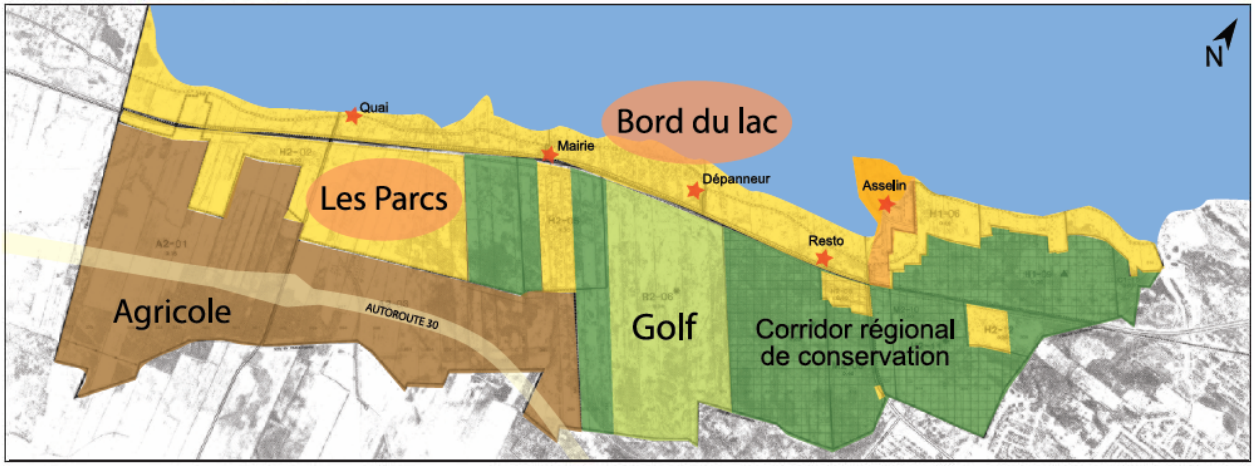
Annexe 3 : Plan d'urbanisme finalement adopté par Sutton.

Annexe 4 : Concepts de développement de la municipalité de Léry, vision comparée de la municipalité (illustrée par le groupe Plania) et du regroupement de citoyens.

PLAN 1 - Proposition de travail présenté par la firme Plania le 21 juin



PLAN 2 - Proposition du regroupement des citoyens de Léry



Ville de Sutton

Carte 2 :
Synthèse du plan de conservation

Mont Singer
Mont Écho
Mont Gagnon
Sommet Rond
Mont Brulé
Mont Brock

Légende

- Périmètre d'urbanisation
- Aire protégée et aire de conservation de haute altitude
- Aire écologique identifiée
- Aire de conservation municipale
- Aire de conservation d'altitude moyenne
- Aire de conservation des corridors fauniques
- Zone agricole

0 1 2 4 Kilomètres

Ce produit comporte de l'information géographique de référence provenant de la Base de données topographiques du ministère des Ressources naturelles et de la Faune.

Décembre 2008

Réalisé par : Appalachian Corridor Appalachien ACA

PLAN D'URBANISME

Ville de Sutton

Ville de Sutton

ANNEXE 3

AFFECTATIONS DU SOL

AF	Agro-forestière
C-1	Conservation 1
I	Industrielle
CF	Corridor ferroviaire
R	Résidentielle faible densité
REC-1	Récréative 1
REC-2	Récréative 2
PAM-1	Protection altitude moyenne
URB-1	Urbaine 1
URB-2	Urbaine 2
URB-3	Urbaine 3

LÉGENDE

- Lac, cours d'eau
- Limite municipale
- Rue, chemin et route
- Milieu humide
- Limite de lot
- Frontière
- Topographie
- Limite de zone

No.	Date	Modification

N W E S

PLAN A

1:20000

0 0,5 1 2 Kilomètres

Règlement 114-1

Maire

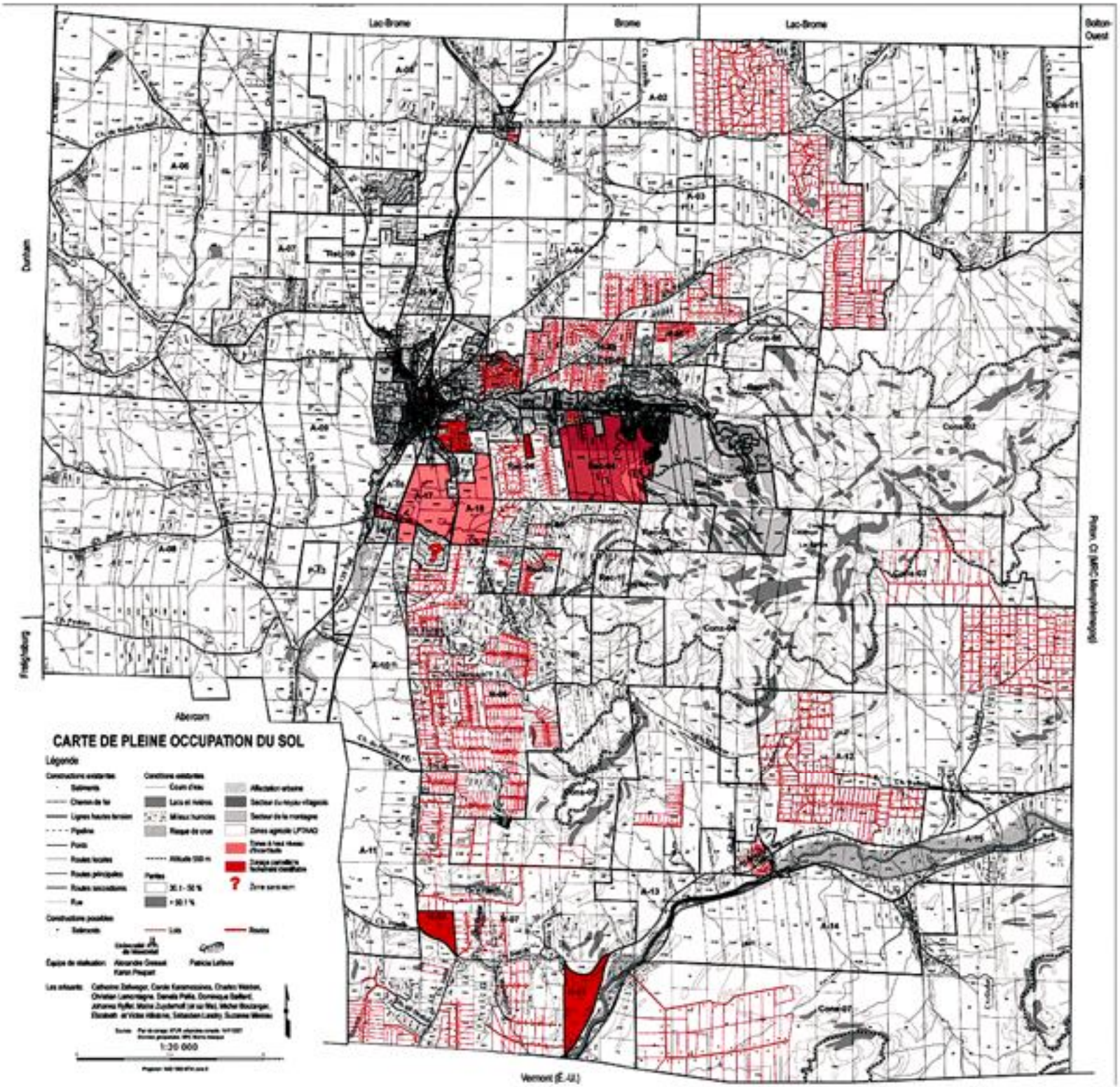
Directrice générale / Trésorière

SOURCES: Matrice graphique numérique
Service d'évaluation
MRC Brome-Missisquoi
Mars 2006

MRC Brome-Missisquoi .ca
Région viticole verte et en santé

Mai 2009

LAC-BROME
BROME
LAC-BROME
BOLTON-OUEST
DUNHAM
FRELIGHSBURG
ABERCORN
CANTON DE POTTON
VERMONT (ÉTATS-UNIS)
Agrandissement "A"
Agrandissement "B"
A
B
0 50 100 200 300 Mètres


Lac-Brome
Brome
Lac-Brome
Bolton-Ouest
Dunham
Frelighsburg
Potton (MRC Memphrémagog)
Abercorn
Vermont (É.-U.)
CARTE DE PLEINE OCCUPATION DU SOL
Légende
1:30 000