

Montréal, 21 avril 2011

Madame Louise Cameron
Secrétaire
Commission de l'aménagement du territoire
Édifice Pamphile-Le May
1035 rue des Parlementaires
3^{ième} étage, bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3
cat@assnat.qc.ca

CAT – 013M
C.G. – Loi sur
l'aménagement
durable du territoire
et l'urbanisme

Objet : Commentaires du CPEQ concernant l'avant-projet de loi, *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*

Madame la secrétaire de la Commission,

Créé en 1992 par des représentants des grands secteurs industriels et d'affaires du Québec, le Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ) a pour mission de représenter les intérêts de ses membres en matière d'environnement et de développement durable et de favoriser l'engagement de ses membres à implanter une démarche de développement durable. Le CPEQ représente, de façon unifiée et dans un contexte de développement durable, le point de vue des entreprises sur des enjeux importants d'intérêt général et commun, en coordonnant les objectifs de ses membres et en obtenant un consensus raisonnable. Le CPEQ regroupe plus de 200 entreprises et 26 associations parmi les plus importantes au Québec qui génèrent plus de 282823 emplois directs et affichent des revenus combinés de plus de 45 milliards.

Depuis ses débuts en 1992, le CPEQ opère dans un contexte de développement durable et a contribué, au fil des années, au développement d'un partenariat efficace et constructif entre l'industrie et les différents paliers de gouvernement. Les entreprises du CPEQ sont des entreprises responsables, ayant à cœur le développement durable en intégrant dans leurs activités autant le volet environnemental, qu'économique et social.

Dans le cadre de la révision de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, le CPEQ saisit cette occasion pour alerter le gouvernement sur la problématique des troubles de voisinage et sur la nécessité de légiférer pour contrôler les conflits d'usage et empêcher les municipalités d'éliminer progressivement les zones tampons ceinturant les zones industrielles en rapprochant les zones résidentielles des zones industrielles. Le CPEQ en profite, par la même occasion, pour réitérer la nécessité de protéger les zones tampons dans le but d'amoindrir les impacts attribuables à un accident industriel, comme une émanation de gaz toxiques, une explosion ou un incendie de produits chimiques.

Commentaires généraux

L'enjeu entourant les zones tampons au Québec mérite que le législateur se penche sérieusement sur la question dans le cadre de la révision de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*. Ces zones tampons, qui ceinturent les quartiers industriels, sont non seulement nécessaires pour des raisons de sécurité publique, dans le but d'amoinrir les impacts découlant des accidents industriels majeurs, mais elles doivent également être préservées pour contrer les conflits d'usage qui entraînent des troubles de voisinage en raison d'une mauvaise planification territoriale.

L'avant projet de loi intègre, dans son préambule, la nécessité pour le territoire du Québec de faire l'objet d'une planification responsable et respectueuse des principes de développement durable. Le présent mémoire du CPEQ s'inscrit dans ce cadre.

La protection des zones tampons s'avère fondamentale pour respecter ces trois principes du développement durable. Sur le plan social, les conflits d'usage suscitent de l'animosité de la part du voisinage des industries. Sur le plan économique, les industries encourent d'énormes dépenses pour satisfaire les requêtes des voisins qui manifestent leur insatisfaction et, sur le plan environnemental, la proximité d'une zone résidentielle d'une zone industrielle est susceptible d'entraîner certaines problématiques plus aigues.

Le législateur n'est pas sans savoir qu'en novembre 2008, la Cour suprême du Canada a rendu un jugement sans précédent dans l'affaire Ciment St-Laurent, entraînant de lourdes retombées pour les entreprises du Québec dans le dossier des troubles de voisinage.

Ce jugement rendu par la Cour Suprême du Canada établit un précédent important pour les entreprises en ce qu'elles peuvent désormais encourir une responsabilité civile pour les inconvénients « anormaux » qu'elles causent à leur voisinage en raison du bruit, de la poussière et des odeurs qui proviennent de leurs opérations. Les entreprises peuvent encourir cette responsabilité civile même si elles respectent toutes les lois et tous les règlements applicables à leurs activités, détiennent toutes les autorisations requises pour poursuivre leurs activités, respectent les conditions de ces permis qu'elles détiennent et ce, même si elles ne commettent aucune faute.

Elles peuvent donc être contraintes de déboursier des sommes importantes en compensation pour les inconvénients « anormaux » attribuables à leurs opérations et même être forcées de cesser leurs activités malgré toutes les mesures prises pour respecter la législation.

Cette situation engendre un climat d'incertitude qui porte atteinte aux activités et investissements au Québec, et donc à l'économie et au marché de l'emploi pour l'ensemble de la province.

N'eut été de la mauvaise planification urbaine des municipalités en cause dans le dossier Ciment St-Laurent, la cimenterie n'aurait probablement pas été aux prises avec cette problématique des troubles de voisinage. En effet, bien qu'au début de l'exploitation de la cimenterie en 1955, les résidents du secteur limitrophe à l'Est se plaignaient déjà des

inconvenients résultant des activités de Ciment St-Laurent, ce serait davantage à compter du développement du secteur Ouest, dans les années 1970, que les plaintes se seraient intensifiées, voire même, aggravées.

Ainsi, d'une part, les troubles de voisinage sont attribuables au fait que la zone industrielle se soit rapprochée de la limite de la municipalité voisine où un quartier résidentiel était déjà implanté et, d'autre part, les troubles de voisinage se sont intensifiés lorsque le quartier résidentiel de Villeneuve s'est développé et rapproché de la zone industrielle où était située la cimenterie Saint-Laurent.

Inévitablement, des conflits d'usages surviennent lorsque les municipalités choisissent de rapprocher leur zone résidentielle de la zone industrielle.

Avant que le jugement de la Cour suprême ne soit rendu, de tels recours collectifs avaient déjà été institués à plusieurs occasions et jamais les municipalités n'avaient été mises en cause pour avoir rapproché la zone résidentielle de la zone industrielle. En effet, les municipalités n'étaient pas appelées en garantie par les entreprises poursuivies puisqu'il existe un principe selon lequel une municipalité ne peut encourir de responsabilité lorsqu'elle exerce un pouvoir dans le cadre de sa sphère discrétionnaire. Or, le pouvoir de zoner constitue un pouvoir discrétionnaire qui ne peut être attaqué que si la preuve de la mauvaise foi de la municipalité est établie.

Avec l'avènement de l'arrêt de la Cour suprême cependant, les entreprises sont bien déterminées à mettre en cause les municipalités lorsqu'un recours sera intenté par des citoyens en raison des inconvenients résultant de troubles de voisinage, si la problématique est attribuable à un rapprochement d'une zone résidentielle de la zone industrielle. En effet, les entreprises sont d'avis qu'avec la conclusion à laquelle en arrive la Cour suprême, les municipalités qui rapprocheront leur zone résidentielle d'une zone industrielle, connaissant les conflits d'usage potentiels, agiront désormais de mauvaise foi et pourront encourir une responsabilité civile.

Dans le but de prévenir la recrudescence de recours et une polarisation du débat entre entreprises et municipalités, le CPEQ vous transmet une proposition qui cherche à palier la problématique des troubles de voisinage en protégeant les zones tampons ceinturant les zones industrielles.

Commentaires spécifiques

Dans le cadre de l'actuelle *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹, la normalisation en matière de zonage est expressément formulée dans la réglementation d'urbanisme. Le conseil d'une municipalité peut ainsi adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire pour, entre autres, :

- classer les constructions et les usages et, selon un plan qui fait partie intégrante du règlement ;
- diviser le territoire de la municipalité en zones ;
- diviser la zone en secteurs ;
- spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés,
- spécifier par zone l'espace qui doit être laissé libre, soit entre les constructions et les usages différents, soit entre les constructions ou entre les usages différents, que ces constructions ou ces usages soient regroupés ou non et que ceux-ci soient situés dans une même zone ou dans des zones contiguës et prévoir, le cas échéant, l'utilisation et l'aménagement de cet espace libre;
- spécifier, pour chaque zone, la proportion du terrain qui peut être occupée par une construction ou un usage, régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu de la proximité d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, d'un immeuble ou d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général,
- etc².

La Loi actuelle est conçue de façon telle que la planification urbaine pourrait être élaborée afin d'éviter les conflits d'usage en imposant des distances séparatrices pour respecter les zones tampons autour des zones industrielles par exemple. Force est de constater que nombreux sont les exemples de développement anarchique où les développements domiciliaires se sont réalisés sans même que cette question des conflits d'usage ne soit abordée.

De façon générale, l'avant projet de loi, *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, propose :

- d'adopter un mode de rédaction et une structure législative plus simples et conviviaux;

¹ L.R.Q. c. A-19.1.

² Article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

- de s'affranchir de la procédure référendaire;
- de contraindre les MRC à adopter dans les délais leur schéma d'aménagement afin qu'elles mesurent les résultats sur une base périodique au moyens d'indicateurs;
- **de faire évoluer la Loi au moyen de nouveaux outils de planification et de réglementation qui facilitent la prise en compte de nouvelles réalités et la mise en oeuvre des principes de développement durable;**
- de requérir que tout nouvel outil d'aménagement ou exigence gouvernementale vise, à la fois, une amélioration de la qualité de l'aménagement de même qu'une meilleure efficacité du processus de planification;
- éviter la multiplication des cas d'exceptions de même que des interventions spécifiques;
- améliorer l'information et la participation du public au processus décisionnel en matière d'aménagement et d'urbanisme;
- prendre en considération et corriger les facteurs et problèmes extérieurs au contenu de la loi.

De façon plus spécifique, l'article 19 de l'avant projet de loi établit quel est le contenu du schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté (MRC) lequel vise, entre autres, à « prévenir et à diminuer les dangers, les risques ou les nuisances susceptibles d'affecter la sécurité publique et la santé publique ». Le paragraphe 4 de l'article 20, qui, pour sa part, définit les objectifs du schéma, prévoit que ce document doit « délimiter toute partie de territoire soumise à des contraintes, naturelles ou liées à l'activité humaine, devant être prises en considération pour des raisons de santé ou de sécurité ou de protection de l'environnement ».

Au niveau du plan d'urbanisme, l'avant projet de loi précise, à l'article 81, que cet outil doit favoriser l'aménagement et le développement cohérents et rationnels du territoire de la municipalité eu égard à l'évolution des enjeux sociaux, économiques et environnementaux.

En ce qui concerne la réglementation municipale, l'avant projet de loi reconnaît à la municipalité, à l'article 119, le pouvoir de zonage qui l'autorise à régir l'occupation et l'aménagement de l'ensemble de son territoire, en répartissant les usages, les activités, les constructions et ouvrages tout en les soumettant à des normes. Cette réglementation de zonage peut interdire toutes les nouvelles utilisations du sol ou érections de toutes nouvelles constructions ou ouvrages dans toute partie du territoire identifiée au plan d'urbanisme comme étant soumise à des contraintes reliées à la sécurité publique, la santé publique ou à la protection de l'environnement (article 121 de l'avant projet de loi).

Le CPEQ constate, malheureusement, qu'aucune règle spécifique n'est prévue dans l'avant projet de loi pour encadrer la problématique des troubles de voisinage. Alors que l'actuelle loi confère des pouvoirs discrétionnaires qui auraient pu permettre aux municipalités de contrer la problématique des conflits d'usage, ces pouvoirs n'ont jamais été utilisés à cet égard. La

nouvelle structure législative proposée par l'avant projet de loi, qui cherche à conférer davantage de discrétion aux municipalités, n'annonce pas non plus un revirement de situation en ce qui concerne la solution aux conflits d'usage.

Le législateur pourrait s'inspirer des articles 199, 262 et 263 qui établissent des distances séparatrices à respecter pour atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles ou pour assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau. Il pourrait aussi prendre exemple de l'article 271 qui met en place un mécanisme spécifique pour favoriser la coexistence harmonieuse des élevages porcins et des utilisations non agricoles. Pourquoi ne pas étendre la notion de distances séparatrices aux zones qui entourent les industries et ainsi favoriser la coexistence harmonieuse des usages industriels et des autres usages ?

Le CPEQ demande de plus que des règles spécifiques soient intégrées dans la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* afin de rendre les municipalités imputables des conséquences découlant des troubles de voisinage et de reconnaître les recours qui pourront être exercés contre ces dernières dans ce contexte, si la problématique est attribuable au rapprochement d'une zone résidentielle de la zone industrielle.

Dans le cadre de sa stratégie de développement durable 2008-2013, le gouvernement du Québec a énoncé l'orientation suivante : « Aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée. » Or, cette orientation fait partie des orientations prioritaires indiquées par le gouvernement.

Puisque la mise en oeuvre des principes de développement durable constitue désormais une obligation pour l'appareil gouvernemental, la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* n'y fait pas exception. Ces principes commandent, au niveau de l'aménagement du territoire, de faire du développement de façon durable, de freiner tout développement susceptible d'entraîner un conflit d'usage qui dégénère en inconvénients pour le voisinage et en pertes économiques substantielles pour les entreprises. Ces principes commandent, par la force des choses, de contraindre les municipalités à protéger les zones tampons. Il s'agit là d'une question « d'intérêt national » pour le Québec puisque la problématique des troubles de voisinage surgit partout sur le territoire de la province et les municipalités peuvent actuellement exercer leur discrétion de zoner ou dézoner sans discernement.

L'expérience nous enseigne que la discrétion historique laissée aux municipalités dans ce domaine conduit à l'aléatoire, à l'imprévisibilité et, inévitablement, aux conflits d'usage, comme le dossier des motoneiges l'a démontré. On ne doit pas laisser le droit à l'imprévisibilité, à l'aléatoire, au discrétionnaire comme on souhaite le faire.

Les entreprises que nous représentons ne peuvent poursuivre leurs activités dans ce climat d'incertitude, toujours à se demander si un conflit d'usage est susceptible de surgir et si elles feront l'objet de procédures judiciaires.

Le CPEQ propose donc au législateur :

-de gérer les zones à risques industriels, c'est-à-dire les zones situées près des usines, comme on le fait pour les zones inondables, comme par exemple l'interdiction de construire dans les zones « 0-20 ans », que les schémas d'aménagement doivent prendre en compte;

- conformément aux principes de prévention et de précaution consacrés dans la *Loi sur le développement durable*, de contrôler la planification du territoire afin d'éviter les conflits d'usage et donc de protéger les zones tampons qui ceinturent les zones industrielles comportant des risques élevés de « nuisance », en permettant par exemple, à proximité de zones industrielles, l'installation d'industries légères ou de commerces qui généreront des revenus pour les municipalités, et non pas l'aménagement d'un développement domiciliaire;

- d'étendre la notion de distances séparatrices aux zones qui entourent les industries et ainsi favoriser la coexistence harmonieuse des usages industriels et des autres usages;

- de modifier le Code civil du Québec de façon à ce qu'une note soit ajoutée aux titres de propriété pour reconnaître les propriétés situées à proximité des zones industrielles et les impacts qui en découlent;

-de définir la notion de « nuisance » et de « contrainte majeure » reliées aux troubles de voisinage que l'on retrouve régulièrement dans la réglementation municipale. Une définition claire permettrait d'encadrer la discrétion laissée actuellement aux municipalités à ce sujet;

-de rendre imputables les municipalités pour les décisions qu'elles prennent et qui entraînent des conflits d'usage faute d'avoir protégé adéquatement une zone tampon.

Conclusion

La problématique des troubles de voisinage risque de prendre de plus en plus d'ampleur au Québec avec l'avènement du jugement de la Cour suprême rendu dans l'affaire Ciment St-Laurent en novembre 2008. Les citoyens sont désormais conscients de cette problématique et il importe que les municipalités, qui sont responsables de la planification territoriale, et ultimement de la problématique créée par le rapprochement des zones résidentielles des zones industrielles, soient responsabilisées.

Pour le CPEQ, il importe que cette problématique des troubles de voisinage soit prise en compte tant au niveau régional, par les MRC, qu'au niveau municipal par la réglementation d'urbanisme. Le législateur doit donc transmettre un signal clair aux MRC ainsi qu'aux municipalités en modifiant sa *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* de manière telle que la problématique des troubles de voisinage soit désormais un élément fondamental à prendre en compte dans tout exercice de planification du territoire pour éviter les conflits d'usage à défaut de quoi, la responsabilité des municipalités devrait être engagée.

Le CPEQ est confiant que le législateur, dans sa sagesse, reconnaîtra la problématique des troubles de voisinage et intégrera autant dans ses orientations gouvernementales que dans la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* les mécanismes requis pour contrer les conflits d'usage sur la base des principes de développement durable.

Les entreprises pourraient être enclines à s'installer là où elles auront la certitude de ne pas subir de conflits d'usage si l'enjeu entourant les conflits d'usage ne se règle pas. Les préoccupations des entreprises risquent ainsi de les amener à désertier certaines municipalités, MRC ou régions. Il y va donc de l'intérêt des entreprises, des citoyens et des municipalités que le législateur en arrive à une solution dans ce dossier.

Nous vous remercions, Madame la Secrétaire de la Commission, de l'attention que vous porterez au présent mémoire et nous demeurons à votre disposition pour répondre à vos questions ainsi que pour commenter, en commission parlementaire, l'avant projet de loi faisant l'objet du présent mémoire.



Hélène Lauzon, avocate et urbaniste
Présidente
Conseil patronal de l'environnement du Québec
640, rue Saint-Paul Ouest
Bureau 206
Montréal (Québec) H3C 1L9