

L'ACTUELLE REFORME NUIRA AU DEVELOPPEMENT DURABLE

*Mémoire sur l'avant-projet de loi sur l'aménagement "durable" du territoire et
l'urbanisme*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Saint-Léon-de-Standon

Le 25 avril 2011

AQOLPA
ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

Table des matières

Introduction	3
Présentation de l'AQLPA et préoccupations dans le dossier actuel	5
BIOGRAPHIE DE L'ANALYSTE AYANT RÉDIGÉ LE PRÉSENT DOCUMENT	7
CONSTAT GÉNÉRAL	8
CONSTATS SPÉCIFIQUES.....	9
PREMIER CONSTAT - DE BONNES INTENTIONS SANS IMPACT RÉEL POUR DIMINUER LES GES	9
DEUXIÈME CONSTAT - AUCUNE RÉGLEMENTATION SUR LA PRODUCTION LOCALE D'ÉNERGIE	11
TROISIÈME CONSTAT - MAINTIEN DE L'ARTICLE 246 (DEVENU 327) - LOI SUR LES MINES	12
QUATRIÈME CONSTAT - L'ABSENCE RÉELLE DE PROTECTION DU PATRIMOINE BÂTI OU NATUREL	13
CINQUIÈME CONSTAT - L'ABSENCE RÉELLE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	16
SIXIÈME CONSTAT - UNE DIMINUTION DU RÉEL DU POUVOIR CITOYEN ET DE L'OPPOSITION	17
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	20
CONCLUSION	22
BIBLIOGRAPHIE.....	23
LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE - LES PRINCIPES - CH. II, ART. 6	24

INTRODUCTION

C'est avec beaucoup d'intérêt que l'AQLPA a pris connaissance de l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. Si l'intégration de préoccupations environnementales telles que la réduction des gaz à effet de serre dans l'aménagement du territoire doit être soulignée, la capacité de la Loi à véritablement soutenir cette réduction des émissions demande à être démontrée. L'AQLPA ne reconnaît pas que cette réforme de la Loi aura pour effet que l'aménagement du territoire sera conforme aux principes du développement durable, et ce, pour plusieurs raisons: absence d'une réflexion globale visant à réduire l'empreinte écologique des municipalités, ainsi qu'à protéger le patrimoine naturel et bâti, allègement réglementaire qui réduit le pouvoir citoyen et la possibilité d'opposition, diminution de la transparence des structures démocratiques.

En effet, à titre d'organisme d'éducation populaire, l'AQLPA est inquiète du recul en ce qui a trait à la participation citoyenne et au pouvoir citoyen réel de s'opposer à des projets qui risquent d'avoir un impact important sur la qualité de vie et la protection de l'environnement des territoires municipaux du Québec. L'AQLPA note la présence de rapport de consultation mais non l'étape subséquente, qui consiste à permettre à la population - voire à certains membres des conseils municipaux - de pouvoir s'opposer à des projets.

C'est le cas par exemple des "zones franches" où l'approbation référendaire ne sera pas requise, la création de comités décisionnels d'urbanisme qui limitent le pouvoir de l'ensemble du conseil municipal - dont les conseillères ou conseillers dissidents - ou encore l'impossibilité pour les MRC d'être plus sévères dans les règlements de contrôle intérimaire que les communautés urbaines dans lesquelles elles sont implantées.

L'AQLPA est déçue que le projet de loi ne contienne aucune considération pour les questions de production locale d'énergie renouvelable - qui touchent une très grande partie des municipalités québécoises - de même que le maintien de l'esprit de l'article 246 de la LAU dans l'article 327 quant à l'impossibilité pour les municipalités, les MRC et les communautés métropolitaines de s'opposer à la Loi sur les mines. Le maintien de cet article est d'autant plus étonnant en raison des commentaires très sévères du Commissaire au développement durable et des recommandations du BAPE à cet égard.

Enfin, l'AQLPA est déçue de constater qu'en 2011, dans une perspective de développement durable, les documents gouvernementaux ne respectent pas une rédaction "épicène", c'est-à-dire une rédaction qui ne soit pas uniquement au sexe masculin. En 2011, il n'y a pas de

raison que le gouvernement du Québec n'applique pas ces principes à ses documents, y compris dans les documents légaux, d'autant que le Gouvernement du Québec reconnaît l'égalité entre les femmes et les hommes comme une valeur fondamentale de la société québécoise¹. Il est à noter que ce document de l'AQLPA est rédigé de façon épiciène sans lourdeur ou effort supplémentaire.

Bonne lecture!

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'André Bélisle', written in a cursive style.

André Bélisle, président

andre.belisle@aqlpa.com

418-642-1322

Pour information :

Kim Cornelissen, vice-présidente

ckimc21@gmail.com

514-792-3663

1

<http://www.csf.gouv.qc.ca/modules/fichierspublications/fichier-50-1161.pdf>

PRÉSENTATION DE L'AQLPA ET PRÉOCCUPATIONS DANS LE DOSSIER ACTUEL

Fondée en 1982, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) s'est donnée pour mission de contribuer à la protection de l'air et de l'atmosphère, à la fois pour la santé des humains et des écosystèmes.

Afin de réaliser sa mission, l'AQLPA:

- Assure une veille stratégique sur les questions liées à la qualité de l'air, les changements climatiques et les polluants atmosphériques
- Sensibilise et informe les intervenants du milieu face aux méfaits de ce type de pollution: citoyens, groupes, organismes, industries, commerces et gouvernements
- Fait la promotion d'idées, de stratégies et de recommandations visant la réduction des polluants
- Mobilise les intervenants du milieu autour de projets communs et rassembleurs favorisant ainsi une concertation et des échanges constructifs
- Représente et fait connaître les intérêts, les choix, les préoccupations ou encore les positions des intervenants du milieu auprès des décideurs
- Collabore à des accords communs
- Participe activement à tout mandat confié par les différents paliers de gouvernements
- Agit activement sur le terrain
- Élabore un centre de documentation et offre un service de conférences.²

En avril 2011, l'AQLPA a diffusé les résultats pour les programmes de "Faites de l'air" (Québec) et "Adieu Bazou" (Canada), qui ont permis depuis 2010 de retirer 40 000 véhicules automobiles de la route par divers incitatifs, en collaboration avec divers partenaires dont les Gouvernements du Québec et du Canada et les sociétés de transport municipales et interurbaines. L'objectif était de 10 000 véhicules pour cette période, soit un taux de réussite de 200 %!

Alors que le gouvernement fédéral s'est retiré du programme, un montant de 10 millions \$ vient d'être octroyé par le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) à l'AQLPA pour la reconduction du programme "Faites de l'air" afin de

² <http://www.aqlpa.com/mission-de-aqlpa.html>

continuer à améliorer la qualité de l'air et réduire l'impact des gaz à effet de serre et des changements climatiques.

L'AQLPA travaille également avec le MDDEP sur des programmes d'inspection des véhicules. Elle est intervenante à la Régie de l'énergie sur de nombreux dossiers, a délégué un membre du conseil d'administration au Fonds d'efficacité énergétique de la clientèle de Gaz Métro (FEÉ) et participe aux négociations internationales sur le climat (COP) ainsi que la Commission de coopération environnementale (Canada-États-Unis). L'AQLPA a également mené depuis les débuts la campagne de moratoire sur le gaz de schiste, en plus d'offrir des ateliers de sensibilisation aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique.

BIOGRAPHIE DE L'ANALYSTE AYANT RÉDIGÉ LE PRÉSENT DOCUMENT

Madame Kim Cornelissen est vice-présidente de l'AQLPA. Celle-ci possède un baccalauréat en urbanisme ainsi qu'une maîtrise en études urbaines de l'École des sciences de la gestion de l'UQAM. Éluée municipale de Saint-Marc-sur-Richelieu de 1998 à 2005, elle a été responsable des questions d'urbanisme et d'aménagement du territoire pendant toute cette période, en plus d'être présidente du comité consultatif d'urbanisme de 1995 (soit trois ans avant son élection) à 2005. De 2001 à 2009, madame Cornelissen a coordonné le Réseau des éluées municipales de la Montérégie (2001-2005) puis le Réseau des éluées municipales de la Montérégie Est (2006-2009).

Chroniqueuse régulière pour l'Association québécoise d'urbanisme, madame Cornelissen traite des questions liant aménagement du territoire et développement durable, entre autres pour ce qui est des questions d'énergie et de l'impact du transport sur les territoires.

Rechercheuse et co-rédactrice de la première Charte régionale en développement durable, soit celle de la Conférence régionale des élus de la Montérégie-Est, elle siège également à la Table des indicateurs de développement durable en lien avec la Stratégie de développement durable du Gouvernement du Québec. À l'AQLPA, elle s'occupe prioritairement des questions de gaz de schiste et d'énergies renouvelables, dont au premier lieu la biométhanisation de source municipale.

CONSTAT GÉNÉRAL

La réforme de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme a fait l'objet d'une analyse par l'AQLPA en raison de l'impact de cette réglementation sur la qualité de l'air, entre autres pour ce qui est de l'aménagement du territoire en lien avec le transport, la possibilité de développer les énergies renouvelables et de diminuer l'impact des énergies fossiles, les quartiers urbains durables ou le soutien à la construction éco-énergétique. De plus, l'AQLPA faisant de l'éducation populaire et de la participation citoyenne des priorités absolues dans son mandat, les processus de consultation publique ont également été analysés. Il est à noter que cette analyse s'est faite en tenant compte des seize principes de développement durable qui sont liés à la Loi sur le développement durable du Gouvernement du Québec.

CONSTATS SPÉCIFIQUES

L'AQLPA a dressé six constats dont le MAMROT devrait tenir compte s'il veut encourager les municipalités à outiller de façon légale leurs pratiques en matière d'aménagement durable en lien avec les principes de la Loi sur le développement durable auquel les ministères sont tenus de se conformer.

PREMIER CONSTAT - DE BONNES INTENTIONS SANS IMPACT RÉEL POUR DIMINUER LES GES ET LES AUTRES POLLUANTS ATMOSPHÉRIQUES

En page 11 de l'avant-projet de loi, il est écrit:

"19. Le schéma planifie l'aménagement et le développement du territoire de la municipalité régionale de comté; il tient compte de l'énoncé de vision stratégique et de l'évolution des enjeux sociaux, économiques et environnementaux sur ce territoire.

Il a principalement pour vocation :

1° de contribuer aux efforts en matière d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre;..."

Non seulement c'est la seule mention des gaz à effet de serre que l'on retrouve dans le document, mais l'avant-projet de loi n'indique pas comment les MRC devront faire une reddition de compte qui démontre une contribution réelle des efforts municipaux en matière d'efficacité énergétique, de réduction des gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques. De plus, l'avant-projet de loi ne fait pas explicitement référence aux autres polluants atmosphériques alors que ces derniers sont également très problématiques pour la santé humaine et l'environnement.

De plus, une MRC qui voudrait être plus restrictive sur ses usages que la communauté métropolitaine dans laquelle est elle intégrée ne pourra pas le faire puisque la planification de cette dernière a priorité sur la MRC, entre autres dans son règlement de contrôle intérimaire:

72. Un contrôle intérimaire, imposé par le conseil d'une municipalité régionale de comté, qui prohibe une activité sur une partie de territoire est sans effet lorsqu'un contrôle intérimaire métropolitain autorise cette activité sur cette partie de territoire moyennant la délivrance d'un permis.

Cet article de loi nous semble aller à l'encontre du principe **g** de subsidiarité de la Loi sur le développement durable³. De plus, certaines dispositions de l'avant-projet de loi visant en théorie à réduire l'impact de l'aménagement du territoire peuvent avoir, de fait, l'effet contraire.

³

« subsidiarité » : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés.

C'est le cas des "zones franches d'approbation référendaire pour densification" que chaque municipalité pourra utiliser, entre autres pour densifier ses quartiers. Ce faisant, cette possibilité peut favoriser - sans possibilité de consultation publique - une densification des noyaux villageois, entraînant ainsi des problèmes d'étalement urbain que l'on cherche à régler.

De plus, l'avant-projet de loi ne comprend aucune allusion visant à offrir du soutien à des outils réglementaires que les organisations municipales cherchent à mettre en place pour améliorer la qualité de l'air et réduire l'impact du transport dans les municipalités, outre la densification:

- l'éco-fiscalité pour favoriser la densification et la construction éco-énergétique
- **l'obligation** du 10 % de lotissement à des fins de protection des boisés ou création de parcs sans inclure la possibilité d'utiliser ce pourcentage foncier ou monétaire des terrains de jeux, qui peuvent avoir pour effet de réduire les boisés et espaces verts; par ailleurs, des mesures spécifiques devraient être prévues dans la loi pour augmenter les petits parcs de proximité et multiplier les terrains de jeux, dans une optique de "saines habitudes de vie"
- des mesures obligatoires de réduction de l'effet d'ilôts de chaleur ou de mesures incitatives pour réduire l'impact de l'auto-solo telles que: bornes de chargement pour voitures électriques, bâtiments éco-énergétique, toit blanc ou végétal, abris piétonniers, etc. dans une perspective de développement urbain durable.

La réforme d'un projet de loi qui se veut maintenant en aménagement durable est pourtant l'occasion idéale pour intégrer de façon légale de telles obligations, d'autant plus que des municipalités plus visionnaires qui réalisent actuellement ce type de projet pourraient s'avérer des modèles inspirant. Cela leur faciliterait également la tâche puisqu'elles auraient les outils réglementaires pour faire accepter des projets qui favorisent une réduction de l'impact bâti et du transport sur l'environnement et la justice climatique.

Recommandations:

1. **Ajouter à l'article 19 la notion d'amélioration de la qualité de l'air et de respect des normes de qualité de l'air ambiant**
2. **Modifier l'article 19-3 ainsi: « [...] diminuer le recours à l'automobile, particulièrement l'automobile solo, et à modifier les habitudes de déplacement en favorisant les transport collectifs, alternatifs et actifs**
3. **Ajouter la notion d'adaptation aux changements climatiques**
4. **Retirer l'article permettant la création de "zones franches" à l'extérieur des périmètres fortement urbains (ex: Montréal, Longueuil, Québec, etc.)**
5. **Ajouter des articles de loi encourageant l'éco-fiscalité, la construction éco-énergétique et l'aménagement diminuant l'étalement urbain**
6. **Ajouter des articles de loi exigeant l'ajout de mesures obligatoires de réduction de l'impact du transport et des zones minéralisées lors de nouveaux lotissements**
7. **Rendre obligatoire le 10 % pour parcs et espaces verts à des fins de protection, réhabilitation des zones naturelles, boisées ou humides**
8. **Ajouter des articles de loi visant à augmenter l'implantation de petits parcs de quartier et de zones de terrain de jeux extérieur.**

DEUXIÈME CONSTAT - AUCUNE RÉGLEMENTATION SUR LA PRODUCTION LOCALE D'ÉNERGIE

La réforme d'une Loi aussi importante que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme doit être l'occasion pour régler des irritants ou pour prévoir les prochains défis en lien avec la loi. À cet égard, l'AQLPA s'étonne du fait qu'il ne soit pas fait mention de la production énergétique alors que cette question est au coeur des préoccupations actuelles d'un grand nombre de municipalités québécoises.

L'article 1 du présent avant-projet de loi est libellé ainsi:

1. La présente loi institue un régime visant à favoriser un aménagement, une occupation et un développement durables du territoire québécois et à en assurer une gestion axée sur la formulation d'objectifs clairs et cohérents et sur l'atteinte de résultats.

Dans cette perspective, le Gouvernement du Québec ne peut pas faire fi des nombreux défis auxquels sont confrontés les municipalités par rapport aux questions énergétiques. Qu'il s'agisse de l'implantation de parcs éoliens qui tiennent compte d'une réelle acceptabilité sociale ou encore diverses initiatives personnelles, communautaires ou municipales pour produire de l'énergie de façon autonome, l'énergie il s'agit de questions importantes qui se doivent d'être balisées dans un avant-projet de loi tel que celui qui est discuté ici.

Par ailleurs, d'autres types de production énergétique - entre autres l'énergie renouvelable - voient le jour et demandent à être balisés: c'est le cas de l'ajout de panneaux solaires qui indiquent le besoin d'une réglementation permettant de protéger l'ensoleillement des bâtiments, la géothermie qui impliquent des questions liées au sous-sol - qui n'appartient pas aux propriétaires du terrain, la construction de toits végétaux ou divers types d'éoliennes qui voient le jour sur des bâtiments ou des terrains.

La préservation du couvert forestier ainsi que les haies brise-vent ont également des incidences importantes sur l'énergie passive et doivent être intégrées à cette préoccupation. Le couvert forestier est également très important pour atténuer les effets des changements climatiques, et ce, tant en milieu urbain.

Enfin, plusieurs usines de biométhanisation sont prévues au Québec et des bioréacteurs commencent également à apparaître sur le territoire québécois: bien que la production de biométhane soit tout à fait souhaitable et constitue une avancée remarquable en énergie renouvelable, la production locale de gaz naturel à partir de déchets organiques exige une

réglementation qui tienne compte des contraintes mais également des avantages que procure cette nouvelle forme d'énergie.

Dans tous ces cas, si les opportunités de réduction de l'empreinte écologique - entre autres par la réduction des émissions de GES - sont importantes pour les municipalités, l'absence de balises risque de créer des vides juridiques qui devront de toute façon faire l'objet de réglementation, d'où la pertinence de statuer sur celles-ci maintenant.

Recommandations:

- 9. Rajouter des articles de loi afin de favoriser l'émergence de production d'énergie renouvelable, entre autres pour ce qui est de l'énergie solaire, des éoliennes à axe vertical, de la géothermie**
- 10. Rajouter des articles de loi visant à protéger le couvert forestier et les haies brise-vent pour leur valeur en efficacité énergétique et pour atténuer les effets des changements climatiques**
- 11. Rajouter des articles pour favoriser l'émergence de la production du biométhane, entre autres par les municipalités.**

TROISIÈME CONSTAT - MAINTIEN DE L'ARTICLE 246 (DEVENU 327) - LOI SUR LES MINES

À l'inverse, dans le souci d'instituer *un régime visant à favoriser un aménagement, une occupation et un développement durables du territoire québécois*⁴, la nouvelle loi sur l'aménagement "durable" ne peut pas avoir pour effet de reconduire l'article 246 qui donne préséance à la Loi sur les mines:

327. Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains faits conformément à la Loi sur les mines (L.R.Q., chapitre M-13.1).

Cet article de loi est incompatible avec l'esprit du Titre 1, article 1, alinea 1 (page 5) en empêchant entre autres les MRC et les communautés métropolitaines de jouer pleinement leur rôle. Il va également à l'encontre des notes explicatives en préambule du présent avant-projet de loi, dont la phrase suivante en page 2 du document (notes explicatives):

L'avant-projet de loi confie aux communautés métropolitaines et aux municipalités régionales de comté la responsabilité d'un énoncé de vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social de leur territoire.

⁴

Titre 1, article 1, alinea 1 en page 5 de l'avant-projet de loi.

De plus, le fait de conserver cet article s'inscrit en faux avec plusieurs principes de la Loi sur le développement durable, dont celui de prévention, de précaution et de subsidiarité. Le fait de maintenir cet article va également à l'encontre des demandes de la Fédération québécoise des municipalités⁵, de l'Union des municipalités du Québec⁶ et ne tient compte ni des recommandations générales du BAPE quant à réaliser une vaste étude environnementale stratégique⁷, ni du rapport accablant du monsieur Jean Cinq-Mars, commissaire au développement durable face à cette industrie. Ce dernier souligne entre autres le fait que: "...Québec n'avait pas appliqué le principe de «précaution» et n'avait pas fait preuve de la prudence qui s'impose «lorsque toutes les réponses ne sont pas disponibles»⁸. Le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ne peut faire fi de ces recommandations en remplaçant simplement l'article 246 par l'article 327, d'autant plus que les conséquences liées à cet article de loi peuvent limiter de façon sévère la capacité des milieux municipaux et régionaux à assurer la santé et la sécurité de leur population. Cet article remet en question les principes mêmes de l'intégrité du territoire agricole.

Recommandation:

12. Ne pas reconduire l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (actuel article 327) en raison des travaux gouvernementaux actuels sur le gaz de schiste et le pétrole et la contradiction possible de cet article avec les droits et responsabilités des municipalités, MRC et communautés métropolitaines.

QUATRIÈME CONSTAT - L'ABSENCE RÉELLE DE PROTECTION DU PATRIMOINE BÂTI OU NATUREL

Le texte de l'avant-projet de loi témoigne d'une absence de préoccupation réelle pour le patrimoine bâti⁹.

En effet, l'avant-projet de loi contient uniquement trois références à la protection du patrimoine:

1. En introduction à l'avant-projet de loi:

CONSIDÉRANT que le territoire du Québec, patrimoine commun de l'ensemble des Québécois, doit faire l'objet, sous la responsabilité conjointe du gouvernement et des élus municipaux et en consultation avec la population, d'un aménagement planifié et responsable, respectueux des principes du développement durable; (p. 6)

5 <http://www.fqm.ca/medias-et-publications/communiqués/997-memoire>

6 <http://www.umq.qc.ca/nouvelles/nouvelles-de-lumq/audiences-du-bape-sur-les-gaz-de-schiste-17-11-2010/>

7 <http://www.cyberpresse.ca/environnement/dossiers/gaz-de-schiste/201103/08/01-4377060-le-bape-recommande-une-vaste-etude-environnementale.php>

8 <http://www.cyberpresse.ca/environnement/dossiers/gaz-de-schiste/201103/30/01-4384679-gaz-de-schiste-rapport-accablant-du-commissaire-au-developpement-durable.php>

9 *Le patrimoine naturel est associé à la protection de la Nature, section suivante.*

2. Dans la vocation du schéma d'aménagement:

*"Il (le schéma d'aménagement) a pour vocation:
6° de contribuer à la conservation, à la protection et à la mise en valeur du patrimoine naturel, du patrimoine bâti et des paysages;" (p. 11)*

3. Et dans la section sur la démolition des bâtiments:

"143. Le conseil, ou le cas échéant le comité décisionnel d'urbanisme, autorise la démolition s'il est convaincu de son opportunité et après avoir tenu une audience publique s'il l'estime opportun.

Afin d'évaluer cette opportunité, doivent être considérés, en outre de l'intérêt public et de tout critère jugé pertinent, l'état de l'immeuble et l'impact qu'aurait la démolition sur le caractère architectural et l'esthétique du voisinage et sur la préservation du patrimoine bâti. Lorsque l'immeuble comprend un ou plusieurs logements, doivent également être considérés les besoins en matière de logement dans le voisinage, le préjudice éventuellement causé aux locataires par la démolition et les difficultés pour eux de se reloger." (p. 45)

De fait, l'actuel avant-projet de loi élimine *de facto* la possibilité réelle de la population locale d'empêcher la démolition de bâtiments, y compris les bâtiments ou ensembles patrimoniaux; s'il y a bien possibilité de mentionner à la municipalité que l'on s'oppose à la démolition et que cette opposition serait au mieux consignée dans un rapport, il n'y a aucun mécanisme - référendaire ou autre - qui empêche la démolition de celui-ci, au-delà de soixante jours. De plus, les avis publics étant maintenant de 15 jours, il semble clair que les conditions légales feront en sorte qu'il sera plus difficile de protéger le patrimoine bâti, entre autres vernaculaire.

En ne considérant pas le patrimoine de façon spécifique, l'avant-projet de loi assimile de fait le patrimoine aux bâtiments insalubres, la loi ne reconnaît pas les dangers liés à la démolition des bâtiments patrimoniaux, dans une optique de maintien du capital culturel reconnu ou vernaculaire. En plus des problèmes environnementaux que crée une telle situation, l'absence de reconnaissance de l'importance de protéger le patrimoine bâti va à l'encontre du principe *k* de la Loi sur le développement durable sur la protection du patrimoine culturel.

Car si l'AQLPA salue la préoccupation de la protection des droits des locataires dans l'avant-projet de loi, ce dernier aurait dû contenir également des dispositions pour circonscrire la démolition d'un bâtiment, et plus spécifiquement les bâtiments patrimoniaux ou typiques du lieu ou de périodes particulières de l'histoire de la municipalité.

De façon générale, l'avant-projet de loi ne fait aucune mention sur la question de la rénovation des bâtiments, ce qui laisse présupposer que seule la construction neuve est réglementée et

reconnue par la loi. Or, l'avant-projet de loi aurait pu prévoir des articles visant à favoriser la rénovation ou, le cas échéant, inclure également la déconstruction. En complémentarité de l'intention de la politique de gestion des matières résiduelles pérenne de 2012 du MDDEP de bannir l'enfouissement des matières organiques d'ici 2020, l'avant-projet de loi aurait pu imposer la déconstruction plutôt que la démolition afin que les éléments architecturaux du bâtiment encore utiles ou esthétiques puissent être transportés dans un éco-centre. Ces éléments pourront être ainsi revendus à faible coût plutôt que d'être relégués dans les sites d'enfouissement: l'avantage est à la fois économique, environnemental et social, en plus de préserver l'architecture et les éléments patrimoniaux pour les générations futures, dans le véritable sens du développement durable tel que souhaité par la définition de la Commission Brundtland.

Il faut se rappeler que le patrimoine ne se remplace pas - d'où l'importance de le préserver; il se renouvelle toutefois partiellement: or, nous sommes mauvais juges des éléments qui semblent peu de valeur actuellement mais qui en prendront avec les ans (ex: le mouvement "vintage" ou la préservation des maisons des gens plus démunis), d'où l'importance de bénéficier d'outils réglementaires qui pourraient favoriser la préservation et la rénovation des bâtiments encore en état de servir.

Dans une perspective de développement durable, l'empreinte écologique liée à la construction en sera d'autant réduite alors que le secteur industriel de la construction est responsable pour un taux important d'émissions de gaz à effet de serre. Cette façon de faire répond au principe *n* de "production et consommation responsable" de la Loi sur le développement durable du Gouvernement du Québec. Cette empreinte écologique moins grande est due entre autres à un bouleversement moins grand du milieu, une ré-utilisation des matériaux et une utilisation moindre de nouveaux matériaux et, le plus souvent, un maintien des arbres et des végétaux, trop souvent sacrifiés lors de la construction d'un nouveau bâtiment.

Il est à rappeler également que la présence de bâtiments plus anciens permet souvent un accès à la propriété pour un plus grand nombre de personnes - selon les revenus - et que ces bâtiments sont souvent utilisés par des OBNL, ce qui s'inscrit en conformité du principe *b* "équité et solidarité sociales" de la Loi sur le développement durable.

Recommandations:

- 13. Faire une distinction entre la démolition de bâtiments insalubres et les autres bâtiments**
- 14. Prévoir des mécanismes légaux pour protéger de façon adéquate le patrimoine comme étant un élément destiné aux générations futures**
- 15. Inclure des articles légaux sur la déconstruction et la rénovation plutôt qu'uniquement la construction.**

CINQUIÈME CONSTAT - L'ABSENCE RÉELLE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Pour ce qui est de la protection de l'environnement, l'avant-projet de loi ne modifie en rien les principes ou outils réglementaires qui permettrait réellement de protéger les boisés ou les lieux humides. Seule la préoccupation de la santé et la sécurité des gens est une raison de gérer le territoire, sans balises à cet égard et uniquement dans une optique de sécurité civile et non de façon globale.

Si l'AQLPA est bien sûr d'accord avec le fait de protéger les gens des zones de glissement de terrain ou d'inondation, d'autres mesures sont essentielles à court terme afin de préserver la santé environnementale des gens et le maintien de milieux qui s'améliorent et non se détériorent, entre autres en ce qui a trait à la qualité de l'air.

L'avant-projet de loi...

- ne mentionne aucun mécanisme de protection des milieux boisés pour préserver un minimum de 30 % à des fins de régénération de la biodiversité puisque le maintien des espaces verts et la protection des boisés n'est pas obligatoire mais volontaire
- ne rend pas **obligatoire** le 10 % de réserve foncière lors du lotissement, à des fins de protection des boisés et espaces naturels
- permet toujours d'utiliser ce fonds de parcs pour un terrain de soccer ou un parc minéralisé, ce qui réduit d'autant les fonds ou réserve foncière pour préserver les espaces naturels
- n'oblige pas les municipalités à définir un plan de couvert forestier dans le but de réduire les effets des changements climatiques (érosion, îlot de chaleur, décapage des terres, etc.)
- ne prévoit aucun mécanisme pour préserver des lots en bordure des cours d'eau et des plans d'eau à des fins publiques alors que la spéculation des lots riverains est très importante.

Bref, aucune mesure n'est prévue de façon légale pour préserver l'aménagement "durable" des territoires municipaux.

Recommandations:

16. Éliminer l'article qui élimine le droit acquis pour les végétaux.
17. Exiger un plan de maintien du 30 % de couvert forestier pour les municipalités ou, le cas échéant, un plan de plantation pour retrouver celui-ci et ce, afin de s'assurer de conserver ou d'obtenir le seuil de renouvellement de la biodiversité.
18. Exiger des municipalités qui ont un ou des cours d'eau (ou plans d'eau) de prévoir des mécanisme visant à préserver l'accès public à l'eau.

SIXIÈME CONSTAT - UNE DIMINUTION DU RÉEL DU POUVOIR CITOYEN ET DE L'OPPOSITION

L'AQLPA n'est pas d'accord avec l'allègement réglementaire proposé, qui nuit à la démocratie.

En page 2 du projet de l'avant-projet de loi, il est écrit:

L'avant-projet de loi donne aux municipalités locales certains pouvoirs permettant d'atténuer la rigidité inhérente à l'application d'un régime réglementaire. Il leur permet ainsi d'attribuer au conseil, ou à un comité décisionnel d'urbanisme, des pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle à être exercés sur recommandation d'un comité consultatif d'urbanisme et d'assujettir au respect de certaines exigences la délivrance de certains permis ou la modification, sur demande, de la réglementation d'urbanisme.

S'il peut être louable qu'il y ait allègement réglementaire dans certains cas précis, l'AQLPA pense que les propositions du MAMROT visent plutôt à faire taire l'opposition. L'AQLPA considère que la création de "zones franches" où le processus référendaire est exclus, la création d'un conseil décisionnel d'urbanisme et de mise en place de pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle constitue *de facto* une diminution réelle du pouvoir citoyen. Plutôt que de viser une plus grande reddition de compte des conseils municipaux face à leur population et une plus grande participation de cette dernière, ces nouveaux pouvoirs attribués aux conseils municipaux ou, pire encore, à certains membres du conseil municipal (conseil décisionnel d'urbanisme) vont avoir plutôt pour effet de réduire les possibilités de défense du droit commun, voire les droits des propriétaires pouvant subir un impact négatif par des décisions arbitraires de quelques individus.

La création d'un comité d'urbanisme décisionnel - composé d'un nombre restreint de membres du conseil municipal - peut également avoir quant à lui l'effet d'affaiblir considérablement, voire d'ôter de facto le droit de vote de conseillères ou conseillers dissidents. Sous le couvert d'un allègement des procédures, cette décision ferait reculer la démocratie municipale de même que la confiance de la population locale envers le processus démocratique.

La décision d'augmenter le pouvoir discrétionnaire des membres des conseils municipaux est d'autant plus étonnant que le Gouvernement du Québec ne peut pas faire abstraction de la réalité actuelle qui prévaut au Québec: la confiance envers le monde municipal est grandement entachée par les nombreuses allégations d'irrégularités, qui forcent les élus à se retirer ou à affronter une population inquiète du maintien de l'intérêt municipal commun. Or, ces modifications à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme sous prétexte d'allègement réglementaire auront pour effet d'exacerber la méfiance et l'impression de copinage.

L'allègement réglementaire ne peut se faire à l'encontre du pouvoir citoyen - et, par ricochet, de celui de l'ensemble des membres du conseil - en concentrant le pouvoir dans les mains de quelques uns de ses membres.

Plusieurs nouveaux éléments de cet avant-projet de loi nous semblent fortement problématiques à cet égard:

- la création de zones franches où l'approbation référendaire n'est pas requise
- la création de comités décisionnels d'urbanisme, qui réduisent le nombre de membres de conseils municipaux pouvant voter, de six personnes et plus, à trois personnes
- la réglementation à caractère incitatif qui, malgré de bonnes intentions, peut mener à des dérapages importants sans recours de la part de la population
- la durée des avis publics - 15 jours - pour la démolition de bâtiment, un délai qui est beaucoup trop court
- la perte de droits acquis sur les végétaux, qui semble une mesure excessive et qui peut avoir des impacts négatifs sur la protection de la qualité de l'air
- la disparition de l'avis de motion pour ce qui est des projets de règlements contenant une disposition sujette à l'approbation référendaire.

La réglementation d'urbanisme doit avoir pour objectif de renforcer le pouvoir citoyen de décision et non de l'atténuer, ce qui semble être le cas actuellement. L'AQLPA considère ces mesures comme des reculs importants face à une réglementation d'urbanisme déjà très permissive, d'où l'impression de laisser-aller que condamnent les urbanistes québécois depuis déjà plusieurs années.

En effet, comme l'exprimait si clairement l'urbaniste Gérard Beaudet en 2004:

«On crée une enclave qu'on protège bec et ongles – le plus beau village, le plus beau quartier, le plus beau versant de montagne – et, pour le reste, on se dit qu'il n'y a rien à faire. Ces mouvements de type défensif s'inscrivent en réaction au laxisme généralisé qui a prévalu à partir des années 60 en matière d'aménagement du territoire.»¹⁰

Or, les modifications actuelles énoncées ci-dessus semblent renforcer ce laxisme sous prétexte d'allègement réglementaire plutôt que de renforcer la réglementation d'urbanisme, et ce, de façon générale.

10

BOURDON, Marie-Claire. *Un paysage à réinventer.* La revue Les diplômés. Printemps 2004.
<http://www.diplomes.umontreal.ca/revue/406/art1.html> . Consulté le 24 avril 2011.

Recommandations:

- 19. Éliminer l'article sur la création de zones franches d'approbation référendaire.**
- 20. Remplacer "15 jours" par "30 jours" pour les avis publics liés à des projets de règlements demandant une approbation référendaire**
- 21. Éliminer l'article sur la création de comités d'urbanisme décisionnels**
- 22. Éliminer l'article qui prévoit qu'il n'y ait plus d'avis de motion**
- 23. Baliser davantage la section sur la réglementation à caractère incitatif.**

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Ajouter à l'article 19 la notion d'amélioration de la qualité de l'air et de respect des normes de qualité de l'air ambiant
2. Modifier l'article 19-3 ainsi : « [...] diminuer le recours à l'automobile, particulièrement l'automobile solo, et à modifier les habitudes de déplacement en favorisant les transport collectifs, alternatifs et actifs
3. Ajouter la notion d'adaptation aux changements climatiques
4. Retirer l'article permettant la création de "zones franches" à l'extérieur des périmètres fortement urbains (ex: Montréal, Longueuil, Québec, etc.)
5. Ajouter des articles de loi encourageant l'éco-fiscalité, la construction éco-énergétique et l'aménagement diminuant l'étalement urbain
6. Ajouter des articles de loi exigeant l'ajout de mesures obligatoires de réduction de l'impact du transport et des zones minéralisées lors de nouveaux lotissements
7. Rendre obligatoire le 10 % pour parcs et espaces verts à des fins de protection, réhabilitation des zones naturelles, boisées ou humides
8. Ajouter des articles de loi visant à augmenter l'implantation de petits parcs de quartier et de zones de terrain de jeux extérieur.
9. Rajouter des articles de loi afin de favoriser l'émergence de production d'énergie renouvelable, entre autres pour ce qui est de l'énergie solaire, des éoliennes à axe vertical, de la géothermie
10. Rajouter des articles de loi visant à protéger le couvert forestier et les haies brise-vent pour leur valeur en efficacité énergétique et pour atténuer les effets des changements climatiques
11. Rajouter des articles pour favoriser l'émergence de la production du biométhane, entre autres par les municipalités.
12. Ne pas reconduire l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (actuel article 327) en raison des travaux gouvernementaux actuels sur le gaz de schiste et le pétrole et la contradiction possible de cet article avec les droits et responsabilités des municipalités, MRC et communautés métropolitaines.
13. Faire une distinction entre la démolition de bâtiments insalubres et les autres bâtiments
14. Prévoir des mécanismes légaux pour protéger de façon adéquate le patrimoine comme étant un élément destiné aux générations futures

15. Inclure des articles légaux sur la déconstruction et la rénovation plutôt qu'uniquement la construction.
16. Faire une distinction entre la démolition de bâtiments insalubres et les autres bâtiments
17. Prévoir des mécanismes légaux pour protéger de façon adéquate le patrimoine comme étant un élément destiné aux générations futures
18. Inclure des articles légaux sur la déconstruction et la rénovation plutôt qu'uniquement la construction.
19. Éliminer l'article sur la création de zones franches d'approbation référendaire.
20. Remplacer "15 jours" par "30 jours" pour les avis publics liés à des projets de règlements demandant une approbation référendaire
21. Éliminer l'article sur la création de comités d'urbanisme décisionnels
22. Éliminer l'article qui prévoit qu'il n'y ait plus d'avis de motion
23. Baliser davantage la section sur la réglementation à caractère incitatif.

NOTE IMPORTANTE: L'objectif de certaines de ces recommandations pourraient être réalisées grâce aux indicateurs que le Ministre peut demander aux municipalités (article 79 de l'actuel avant-projet de loi) alors que d'autres demandent des modifications à l'avant-projet de loi en tant que tel.

CONCLUSION

L'AQLPA aurait aimé être plus positive dans ses commentaires mais ne peut appuyer une démarche d'allègement réglementaire qui semble avoir pour effet de réduire le pouvoir citoyen et de même diminuer le pouvoir de certains membres du conseil municipal dans des décisions d'aménagement du territoire - souvent privé - sous prétexte d'accélérer les démarches d'obtention de permis. De plus, l'AQLPA trouve que l'avant-projet de Loi n'est pas assez précis sur des éléments comme les indicateurs ou la façon de protéger les boisés, milieux humides ou patrimoine, ou encore d'inciter les municipalités à s'attaquer véritablement à la question des émissions de gaz à effet de serre et à la qualité de l'air.

L'AQLPA pense que le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire manque de courage et de cohérence en reconduisant l'article 246 sur la préséance de la Loi sur les mines. de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui sera abrogée par cette réforme (article 327 dans l'avant-projet de loi actuel).

Enfin, l'AQLPA considère que, pour ces raisons, le titre même de l'avant-projet de loi semble s'apparenter à de l'éco-blanchiment (greenwashing) et constitue davantage une approche marketing qu'une véritable modification aux pratiques municipales.

L'AQLPA espère que le Ministre profitera de la consultation publique actuelle pour présenter un projet de loi qui tient davantage compte des objectifs qu'ils s'est lui-même défini en intitulant la Loi: **Loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme**.

BIBLIOGRAPHIE

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme.* Avant-projet de loi. Éditeur officiel du Québec. 2010.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Bâtissons ensemble les municipalités de demain.* Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme. Document d'information. Québec. 2011.

LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE - LES PRINCIPES - CH. II, ART. 611

a « santé et qualité de vie » : les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature;

b « équité et solidarité sociales » : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;

c « protection de l'environnement » : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

d « efficacité économique » : l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement;

e « participation et engagement » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;

f « accès au savoir » : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en oeuvre du développement durable;

g « subsidiarité » : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés;

h « partenariat et coopération intergouvernementale » : les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci;

i « prévention » : en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source;

j « précaution » : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement;

k « protection du patrimoine culturel » : le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent;

l « préservation de la biodiversité » : la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens;

m « respect de la capacité de support des écosystèmes » : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;

n « production et consommation responsables » : des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficience, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources;

o « pollueur payeur » : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;

p « internalisation des coûts » : la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.