

Consultation publique sur l'avant-projet de loi

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

Mémoire

Présenté par

L'Association québécoise du transport aérien (AQTA)

25 avril 2011

Table des matières

Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme	1
Sommaire	3
Introduction.....	4
Aménagement durable et transport aérien	5
Le transport aérien au Québec.....	5
À l'international	6
Au Canada	7
Au Québec	9
L'exemple de l'aéroport de St-Hubert	9
L'exemple de l'aéroport de Mascouche	11
Jurisprudence.....	12
Cohabitation harmonieuse	13
Proposition.....	14
Conclusion	15

Sommaire

L'Association québécoise du transport aérien (AQTA) regroupe la grande majorité des intervenants de cette industrie au Québec. Devant les problématiques de plus en plus préoccupantes touchant les aéroports du Québec, l'AQTA fait un constat : l'aménagement du territoire doit inévitablement tenir compte des installations et des activités de transport aérien pour assurer un développement harmonieux et durable.

L'industrie du transport aérien est au cœur du développement économique du Québec. Le secteur aéronautique y apporte à lui seul plus de 46 000 emplois. Les installations de transport aérien sont des éléments phares de cette activité économique. Elles s'inscrivent dans une dynamique complexe et sont souvent des piliers du développement économique régional.

Signataire de la Convention de Chicago, le Canada est membre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cet organisme a établi que l'aménagement du territoire est un élément fondamental de l'établissement d'une politique de gestion de bruit adéquate. À l'échelle canadienne, Transports Canada a défini le cadre qui permet de tracer les limites d'un niveau sonore acceptable. Au Québec, force est de constater qu'un développement urbain inadéquat a mené à l'émergence de plusieurs conflits entre des groupes de citoyens et les utilisateurs des installations aéroportuaires.

L'AQTA suggère donc d'intégrer au projet de loi les considérations nécessaires pour les différents modes de transport dans l'aménagement du territoire. Ainsi, le Québec se doterait d'une loi favorisant un développement économique et social qui sera viable à long terme.

Introduction

Dans le cadre des audiences publiques de la Commission de l'aménagement du territoire concernant l'avant-projet de loi de la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, l'Association québécoise du transport aérien (AQTA) soumet le présent mémoire au Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale afin d'être entendue sur les enjeux qui touchent directement certains principes de la loi.

L'AQTA est un organisme à but non lucratif qui regroupe les transporteurs aériens (avions et hélicoptères), les aéroports, les écoles de pilotage, les entreprises d'entretien d'aéronefs et les entreprises de services du Québec.

Fondée en 1975, l'association est forte de l'appui de 160 membres. Souvent appelée à traiter des sujets chauds qui touchent l'industrie du transport aérien, elle se fait un devoir de proposer des solutions constructives aux problématiques complexes. Au fil du temps, l'AQTA est devenu la référence en matière de transport aérien au Québec. L'AQTA fait également partie des 17 membres qui composent, avec le gouvernement du Québec, le Forum de concertation du transport aérien.

L'AQTA porte un intérêt particulier à voir les activités de transport aérien se développer dans un environnement adéquat. Elle soutient que les problématiques qui touchent l'industrie du transport aérien doivent être résolues en obéissant d'abord et avant tout à l'intérêt commun et en tenant compte de la dynamique systémique de l'industrie.

C'est dans ce cadre que l'association souhaite que ses recommandations à la Commission de l'aménagement du territoire soient retenus.

Aménagement durable et transport aérien

Le transport aérien au Québec

Le développement économique du Québec est intimement relié à celui de l'industrie du transport aérien. Cette réalité s'explique entre autres par les caractéristiques géographiques du territoire. Que ce soit pour obtenir un accès aux millions de lacs et au territoire du Grand-Nord ou pour supporter le développement régional et desservir les grands centres, le transport aérien agit à titre de multiplicateur économique. Le transport aérien représente plus de 13 000 emplois au Québec. Une étude économique est présentement en cours et financé en partenariat avec l'industrie et le gouvernement du Québec pour évaluer l'apport de cette industrie. Le transport aérien et plus spécifiquement les aéroports sont une porte vers le monde. L'industrie de l'aérospatial qui utilise les installations aéroportuaires représentait à elle seule plus de 46 000 travailleurs en 2008 et a généré un chiffre d'affaires de 10,9 milliards l'an dernier, dont 80% en provenance de l'exportation.

Loin des grands centres, les aéroports sont perçus comme des moteurs de croissance économique. Les oppositions et les plaintes relatives au bruit des aéronefs sont très rares. En milieu urbain, les autorités ont le devoir de composer avec d'autres variables. Ils doivent entre autres conjuguer l'urbanisation au développement des activités de transport aérien et assurer une cohabitation harmonieuse. Les installations aéroportuaires sont au cœur d'un système complexe de transport aérien reliant les aéroports, les centres de formation, les centres de services et d'entretien et les opérateurs offrant un service de travail aérien, de taxi ou de ligne aérienne. Une action sur un des piliers de l'industrie a des répercussions en chaîne qu'il faut être capable de prévoir.

La problématique d'aménagement autour d'un aéroport n'est pas nouvelle. L'importance de tenir compte d'une réalité complexe est essentielle au développement du transport aérien

au Québec. En ce sens, il n'est pas possible de créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé, sécuritaire et favorable à la conservation de certains habitats, à la santé publique et à l'exercice des activités économiques, sans tenir compte de la composante du transport aérien.

À l'international

La problématique de cohabitation entre les activités aériennes et la population est un enjeu planétaire. En effet, les phénomènes conjugués d'urbanisation et d'étalement urbain rapprochent de plus en plus les populations des installations aéroportuaires. Dès lors, nous faisons face à un défi de plus en plus important : la gestion du bruit.

L'activité aérienne génère un niveau sonore qui peut parfois incommoder la population lorsque celle-ci se situe trop près des installations. C'est pour cette raison qu'en 2007, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)¹ a réitéré son engagement à promouvoir la notion d'« approche équilibrée »² dans la gestion de bruit relativement aux activités aériennes. Selon l'approche équilibrée, les solutions aux problèmes de cohabitation près des aéroports doivent être adressées en considérant dans l'ordre les quatre axes suivants :

1. La réduction du bruit à la source (caractéristiques des aéronefs) ;
2. La planification et la gestion de l'utilisation des terrains (urbanisation harmonieuse) ;
3. Les procédures opérationnelles (nouvelles pratiques dans les opérations) ;
4. Les restrictions à l'exploitation (limitations aux opérations).

¹ La ratification de la Convention de Chicago, signée en 1944, a donné naissance à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en 1947. Institution spécialisée du système des Nations Unies, cette organisation a pour mission le développement sûr, sécuritaire et durable de l'aviation civile grâce à la coopération entre ses États membres.

² La résolution A35-5 de l'Assemblée de l'OACI a approuvé le principe de l'approche équilibrée en 2001. L'organisation a réaffirmé ce principe en 2007 via la résolution A36-22.

Nous constatons que la planification et la gestion de l'utilisation des terrains est un élément fondamental de la gestion du bruit relié aux activités aériennes. C'est ainsi qu'on parvient à une cohabitation harmonieuse. Les responsables de l'utilisation des terrains situés au voisinage des aéroports doivent, de plus en plus, limiter l'impact du développement des activités aériennes à un aéroport donné sur les résidents des environs. Ce principe est assez simple. Sa mise en application l'est toutefois moins. La planification et la gestion de l'utilisation des terrains nécessitent la réalisation d'études soignées.

Au Canada

Le Canada, signataire de la Convention de Chicago, s'engage à appliquer les lignes de conduite dictées par l'OACI. En ce sens, Transports Canada a publié un guide nommé TP 1247F qui porte sur la gestion des terrains situés près des installations aéroportuaires. Ce guide propose des mesures visant à assurer l'intégration harmonieuse des aéroports dans l'environnement et rejoint donc les principes proposés par l'avant-projet de loi visé par la présente consultation. Ce guide est d'ailleurs intégré dans les législations d'aménagement de territoire de certaines provinces.

Les prévisions d'ambiance sonore (NEF) ont été mises au point pour mieux planifier l'utilisation des terrains au voisinage des aéroports. Les courbes NEF sont approuvées et acceptées par Transports Canada. Afin de produire ces courbes, il est nécessaire de connaître le volume de trafic aérien, les types d'aéronefs et le mélange de trafic en place. Les courbes NEF sont mises à la disposition des gouvernements municipaux et provinciaux et peuvent être utilisées de concert avec les tableaux d'utilisation des terrains recommandés par Transports Canada. Cette pratique permet de développer une planification harmonieuse de l'utilisation des terrains avoisinant les aéroports.

Voici un exemple de courbes NEF. On peut y constater le niveau de bruit auquel sont exposées chacune des régions. Sur ce graphique, on voit l'évolution de la courbe NEF 25 entre 1995 et 2007. La réduction de l'espace touché par la courbe NEF 25 est due à l'amélioration des procédures d'atténuation de bruit à l'aéroport international Montréal-Trudeau.

Figure 1 : Aéroport international Montréal-Trudeau



Source : http://www.admtl.com/a_propos/climat_sonore/FoireAuxQuestions.aspx

Transports Canada garde en réserve des copies des courbes NEF à ses bureaux régionaux ainsi qu'à l'administration centrale afin de fournir aux municipalités et aux gouvernements locaux des données de base pour le zonage et informer le public des secteurs qui sont sensibles au bruit.

Transports Canada recommande une utilisation compatible des terrains et des projets de construction résidentielle dans les secteurs affectés par le bruit des aéronefs. Un terrain situé à l'intérieur d'une courbe NEF supérieure à NEF 30 ne permettra pas de cohabitation harmonieuse avec la création d'une zone résidentielle.

Au Québec

Bien que le transport aérien soit de compétence fédérale, la gestion des terrains est de compétence provinciale. Cette réalité provoque une problématique importante lorsque les instances compétentes en aménagement ne tiennent pas compte de la dynamique des installations aéroportuaires et du caractère cyclique des opérations aériennes. Maximiser l'utilisation du territoire sans tenir compte de l'intégration des infrastructures aéroportuaires peut avoir des conséquences importantes. Ceci peut engendrer le mécontentement des résidents et avoir un impact sur la santé publique. À moyen terme, c'est la pérennité des opérations aériennes et la croissance économique régionale qui risquent d'être affectée. Plusieurs dossiers du genre font actuellement les manchettes au Québec. L'aéroport international Montréal-Trudeau qui a pourtant été construit en 1942 dans une zone inhabitée se retrouve aujourd'hui dans milieu urbain densément peuplé et en est malheureusement un exemple.

L'exemple de l'aéroport de St-Hubert

Le dossier de l'aéroport de St-Hubert est un bon exemple d'un aménagement du territoire qui n'a pas respecté les lignes directrices qui auraient permis une cohabitation harmonieuse.

Fondé en 1927, l'aéroport de St-Hubert est l'un des premiers aéroports du Canada. Il a été construit dans un secteur inhabité. Il s'agit d'une composante stratégique du transport aérien au Québec. C'est l'aéroport qui regroupe le plus d'unités de formation en pilotage au Québec. On y forme annuellement près de 400 pilotes, dont 180 pilotes commerciaux. Ces centres de formation attirent dans la région 250 étudiants étrangers, ce qui représente un investissement direct étranger (IDE) de plus de 18 millions de dollars. La présence de ces centres de formation crée environ 160 emplois directs.

L'OACI, a tenu en mars 2010 un symposium international portant sur la nouvelle génération de professionnels de l'aviation. L'organisation a alors indiqué que la croissance anticipée de la demande mondiale en matière de formation est forte, voire critique. Dans ce secteur, le Québec occupe une position privilégiée. Les conditions climatiques variées, la pratique de l'anglais et du français, la qualité des installations et des formations et la facilité d'obtenir des visas étudiants permettent au Québec de se positionner parmi les hauts lieux de formation à travers le monde. De plus, nulle part ailleurs au Québec, on ne forme plus de pilotes francophones qu'à l'aéroport de St-Hubert. Les activités ayant lieu à cet aéroport s'inscrivent dans la lignée des combats qu'ont menés des pilotes québécois pour revendiquer l'accès au marché du travail.

Les activités de formation au Québec s'intègrent à un réseau dans lequel l'aéroport de St-Hubert est une pièce maîtresse. Tous les centres de formation au Québec envoient leurs étudiants en vols d'entraînement à l'aéroport de St-Hubert. Ceci leur permet d'expérimenter l'intégration à une zone de contrôle terminal à forte densité de trafic. Une action négative sur la formation à St-Hubert aurait un impact sur l'ensemble des centres de formation et à la qualité des formations offertes au Québec. Rappelons qu'une main-d'œuvre qualifiée et compétente est à la base de la sécurité en transport aérien.

À l'heure où les autorités gouvernementales et tous les acteurs de l'industrie reconnaissent le péril de la pénurie de main-d'œuvre anticipée, et que les dirigeants de tous les pays se concertent pour trouver des moyens de favoriser la formation, un problème de cohabitation vient remettre en question les activités de formation en pilotage à l'aéroport de St-Hubert.

Le conflit opposant un groupe de citoyens aux opérateurs aériens est principalement lié à un problème de gestion du territoire et d'urbanisation. La contestation actuelle est clairement le fruit d'une urbanisation qui n'a pas tenu compte de la réalité aéroportuaire.

L'industrie du transport aérien ne peut se permettre de faire les frais de ce manque de planification et de vision. Les autorités municipales doivent se doter des outils nécessaires à la planification responsable du développement urbain actuel et futur afin de permettre la cohabitation. Hélas de nouveaux projets résidentiels sont encore prévus en bordure de l'aéroport.

L'exemple de l'aéroport de Mascouche

Une situation quelque peu différente, mais tout aussi préoccupante sévit à Mascouche. Pour remettre les choses en perspective, il importe de rappeler quelques faits. À l'origine, c'est le gouvernement du Québec qui était propriétaire des terrains sur lesquels l'aéroport a été construit. Ces terrains ont été vendus à la ville de Mascouche pour la somme symbolique de 1\$. Une des clauses du contrat de vente stipulait qu'en échange la ville devait s'assurer que les terrains cèdent à des fins municipales. Malgré ces restrictions, en 2003, la ville a vendu les terrains pour la somme de 1,8 million \$. Le contrat de vente des terrains a pris fin étant donné que la ville n'a pu obtenir du Ministère des Transports du Québec une main levée sur l'obligation imposée à la ville. Une action en justice s'en est suivie.

Dans un jugement datant de 2010, le juge Gagnon a conclu qu'une entente de renonciation pour la somme de 214 308\$ devait être conclue et que la ville ne pouvait obtenir de compensation de 1,8 million pour la transaction avortée. Toutefois, le juge a rappelé que la ville demeurait propriétaire du terrain et qu'elle pouvait en disposer à sa guise. Le gouvernement du Québec est présentement en appel de cette décision. Devant toute l'incertitude entourant le développement de l'aéroport de Mascouche les gouvernements du Québec et du Canada se montrent hésitant à supporter le développement. On constate donc ici encore la situation précaire dans laquelle est plongé le développement aéroportuaire.

Jurisprudence

En 2010, la Cour suprême du Canada a rendu deux décisions importantes (référence 3 & 4) en matière de gestion des installations aéroportuaires. Dans les deux cas, la cour a rappelé l'exclusivité et la préséance des pouvoirs du gouvernement fédéral à légiférer en matière de transport aérien. La cour a déclaré que l'article 26 de la *Loi québécoise sur la protection du territoire et des activités agricoles* est valide, mais inapplicable dans la mesure où il y a une incidence sur la compétence exclusive en matière d'aéronautique³ conférée au gouvernement fédéral.

Ce jugement établi que les considérations relatives aux questions aéronautiques (incluant le développement aéroportuaire) peuvent s'opposer aux compétences provinciales en matière d'aménagement du territoire.

«La compétence fédérale en matière d'aéronautique comprend non seulement la réglementation de l'exploitation des aéronefs et des aéroports, mais également le pouvoir de déterminer l'emplacement des aéroports et des aérodromes. Ce pouvoir constitue un élément essentiel et indivisible de l'aéronautique et permet ainsi l'exercice d'une activité protégée relevant du cœur de la compétence fédérale en matière d'aéronautique.»⁴

³ Référence : Québec (Procureur général) c. Lacombe, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453

⁴ Référence: Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association, 2010 CSC 39 (CanLII)

Cohabitation harmonieuse

Afin d'assurer pérennité du développement de l'industrie du transport aérien et de l'aérospatial au Québec, il est primordial de dresser la table pour une cohabitation harmonieuse entre les résidents et les exploitants aériens. Il faut donc s'assurer de mettre de l'avant un aménagement respectueux des activités économiques reliées à l'aviation.

À l'article 2 de l'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, il est clairement indiqué que les autorités chargées de l'aménagement du territoire s'emploient à favoriser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du territoire québécois. Elles doivent soutenir par des mesures d'aménagement et de développement du territoire, les efforts qui sont entrepris afin de créer et de maintenir un milieu bâti, harmonieusement aménagé, sécuritaire et favorable à l'habitat, à la santé publique et à l'exercice des activités économiques.

Nous sommes d'avis que ce principe ne peut être atteint sans tenir compte des directives de l'OACI et de Transports Canada en matière de gestion des terrains et de l'utilisation des terrains au voisinage des aéroports.

Proposition

L'AQTA et le Forum de concertation en transport aérien du Québec sont très préoccupés par l'aménagement durable du territoire et de son impact sur le transport aérien. En ce sens, ils ont établi des objectifs pour mettre de l'avant des outils pour favoriser le développement durable. Ces organismes travaillent actuellement à la rédaction d'un guide des bonnes pratiques en matière de gestion du bruit et à mettre en place un processus qui permettra l'identification et la quantification des émissions de gaz reliés aux activités aériennes.

Bien que l'aménagement durable du territoire soit sous la responsabilité du gouvernement du Québec, des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté et des municipalités locales, et que le transport aérien soit sous la responsabilité du gouvernement fédéral, il faut reconnaître l'importance d'assurer une intégration harmonieuse des infrastructures et des activités liées au transport aérien dans les collectivités.

L'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme est pour l'AQTA une opportunité de souligner l'importance des diverses instances compétentes et d'intégrer des considérations fondamentales. Ainsi, il est primordial de tenir compte non seulement du transport aérien, mais de l'intégration de tous les modes de transport (routier, maritimes, ferroviaire). Nous proposons donc d'ajouter une mention à l'article 2 qui permettra de refléter cette dynamique. Parmi les fins indiquées à l'article 2, nous proposons ceci :

*« de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé, sécuritaire et favorable à l'habitat, à la santé publique, **aux différents modes de transports** et à l'exercice des activités économiques; »*

Cet ajout doit également être reflété, lorsqu'approprié, dans l'avant-projet de loi pour faire en sorte que les communautés métropolitaines, les municipalités régionales de comté et les municipalités locales prennent en compte l'importance de maintenir une cohabitation harmonieuse avec les différents modes de transports et ainsi assurer le maintien des services nécessaires au développement économique et social des collectivités.

Conclusion

Le transport aérien est un outil de développement économique important qui nécessite la protection des infrastructures aéroportuaires actuelles et les activités de transport aérien. L'intégration de ces considérations au développement du territoire permettra d'assurer un aménagement durable du territoire.

Bien que l'aménagement du territoire et le transport aérien ne soient pas sous la même juridiction, il est important de tenir compte des directives mises de l'avant par Transports Canada pour assurer une cohabitation harmonieuse des terrains avoisinant les aéroports. La sensibilisation des diverses instances compétentes en aménagement permettra d'éviter que des situations comme celles qui prévalent aux aéroports de St-Hubert, Mascouche, Montréal-Trudeau se reproduisent.

Nous proposons que l'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme souligne l'importance de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagée, sécuritaire et favorable aux transports aériens ainsi que tous les autres modes de transport.

Les aéroports ont généralement été construits dans des zones non habitées. Les municipalités dans lesquelles sont situés ces aéroports sont aujourd'hui responsables d'assurer le développement urbain harmonieux de leur territoire. Elles doivent inévitablement connaître l'exposition au bruit des différentes zones entourant les aéroports. Pour ce faire, la définition des courbes sonores NEF est un excellent outil. Les municipalités doivent aussi considérer le développement potentiel des activités aériennes et prévoir les zones tampons appropriées.

L'AQTA demeure disponible et offre ses services afin d'aider les municipalités en matière de transport aérien. Nous travaillons régulièrement sur des dossiers et sommes en mesure de fournir un regard éclairé sur la complexité de l'interaction entre les différentes entités qui composent l'industrie du transport aérien au Québec. Nous sommes d'ailleurs à même de mettre à la disposition des personnes intéressées des références, des guides, de la documentation et des outils qui faciliteront la compréhension des différents enjeux. L'AQTA est également disposé à participer aux différents comités de gestion du bruit que les autorités voudront mettre en place pour traiter de façon proactive les questions de cohabitation.

Nous vous remercions de l'attention que vous portez à ces indications.

Marco Prud'Homme

Président-directeur général

Association québécoise du transport aérien