

MÉMOIRE PORTANT SUR L'AVANT PROJET DE LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME

Me Paul-André Dastous, ing.
Professeur Jerzy W. Jurewicz, ing.
M. Jean-Paul Lacoursière, ing.¹

Résumé

Nous sommes tous les trois fortement interpellés par la problématique de l'aménagement du territoire à proximité de sites générant des contraintes pour des raisons de sécurité et de santé publiques. Nous aimerions partager avec la Commission nos réflexions sur ce sujet et formuler quelques recommandations tirées de nos expériences collectives.

L'article 160 nous apparaît de grande importance pour la prise en compte des contraintes relatives à la santé, à la sécurité ou à la protection de l'environnement générées par la l'activité humaine et les contraintes naturelles,

Nous comprenons que le conseil peut pour toute partie du territoire identifiée au plan d'urbanisme comme étant soumise à des contraintes relatives à la santé, à la sécurité et à la protection de l'environnement, assujettir la délivrance de tout permis à la production par le demandeur d'un rapport d'expert établissant si le permis peut être délivré compte tenu des contraintes applicables.

Selon l'expérience des pays européens engagés depuis plusieurs années dans l'application de lois sur l'aménagement du territoire, les principes qui suivent, sont requis pour assurer la robustesse de l'aménagement de territoire sujet 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 :

- Cohérence: Les résultats pour des situations généralement similaires sont les mêmes sous des conditions similaires;
- Proportionnalité: La contrainte devrait être proportionnelle au niveau de risque;
- Transparence: Une compréhension claire du processus de prise de décision est requise; et
- Reproductibilité : Des personnes différentes qui font l'évaluation de risques devraient obtenir des résultats similaires pour des situations similaires.

Recommandation I

Dans l'article 160, inclure un alinéa après «Le règlement identifie les contraintes et détermine les expertises requises en fonction de ces contraintes.» qui se lirait comme suit :
Le rapport d'expert doit être fondé sur les principes qui suivent, qui sont requis pour assurer la robustesse de l'aménagement du territoire sujet à des contraintes relatives à la santé, à la sécurité et à l'environnement :

¹ M. Jean-Paul Lacoursière, ing, 35, rue Lemoyne, Repentigny, QC, Canada, T : 450-581-2315,
jpla@sympatico.ca

- *Cohérence: Les résultats pour des situations généralement similaires sont les mêmes sous des conditions similaires;*
- *Proportionnalité: La contrainte devrait être proportionnelle au niveau de risque;*
- *Transparence: Une compréhension claire du processus de prise de décision est requise; et*
- *Reproductibilité : Des personnes différentes qui font l'évaluation de risques devraient obtenir des résultats similaires pour des situations similaires.*

Ces principes sont essentiels pour gagner et conserver la confiance du public.

Recommandation 2

Dans le but de réduire la variabilité des résultats des études de risques, la législation ou la réglementation devrait :

- *Considérer utiliser un logiciel unique dont certains paramètres auront été rendus inaccessibles, approche des Pays-Bas; ou*
- *Considérer développer un outil d'étude pouvant être accédé par les municipalités ou les experts, similaire à l'approche du Royaume-Uni.*

Recommandation 3

Le virage vers un aménagement du territoire qui prend en compte les contraintes naturelles ou liées à l'activité humaine devant être prises en considération fait appel à un vaste corpus de connaissances. Les ressources disponibles au Québec pour combler ce besoin sont très limitées, voire insuffisantes.

Il est recommandé que le Ministre fasse la promotion auprès des facultés d'ingénieurs et autres facultés à caractère scientifiques, de la nécessité de développer une expertise québécoise pour prendre en compte les contraintes naturelles ou liées à l'activité humaine devant être prise en considération pour des raisons de santé ou de sécurité ou de protection l'environnement.

**MÉMOIRE PORTANT SUR L'AVANT PROJET DE LOI SUR
L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET DE
L'URBANISME**

Me Paul-André Dastous, ing.

Professeur Jerzy W. Jurewicz, ing.

M. Jean-Paul Lacoursière¹, ing.

Présenté au
Ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
25 avril, 2011

¹ Auteur pour correspondance: Jean-Paul Lacoursière, 35 av. Lemoyne, Repentigny, (Québec) J6A 3L4,
T.450.581.2315, courriel :jpla@sympatico.ca

TABLE DES MATIÈRES

1. Remerciements.....	1
2. Présentation des intervenants	1
3. Introduction et mise en contexte.....	1
4. Concept général de gestion des risques technologiques	4
5. Projet de loi	6
5.1 Projet de loi	6
5.2 Acquisition de connaissance	9
6. Conclusions et recommandations	10

1. Remerciements

Permettez-nous Mme la Présidente de vous remercier de bien vouloir nous accueillir à la Commission sur l'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme.

2. Présentation des intervenants

Me Paul-André Dastous, ing., M.Env.,LL.B., Ph.D.

Ingénieur et avocat, il œuvre dans le domaine de l'environnement, de la santé sécurité au travail, et de la gestion des risques depuis 20 ans.

Jerzy W. Jurewicz, ing.,Ph.D.

Ingénieur avec 21 ans d'expérience en technologie de pointe. Il a créé et enseigne depuis 5 ans le cours sur la gestion des risques technologiques majeurs au sein du département de génie chimique et de génie biotechnologique de l'Université de Sherbrooke.

Jean-Paul Lacoursière, ing.

Ingénieur avec 45 ans d'expérience dans l'industrie pétrochimique. Il exerce son expertise dans la gestion des risques majeurs. Il est membre des commissions scientifiques de l'INERIS (Institut National de l'Environnement et des Risques Technologiques de la France) et invité au Groupe de Travail Européen sur l'aménagement du territoire (EWGLUP).

Nous sommes tous les trois fortement interpellés par la problématique de l'aménagement du territoire à proximité de sites générant des contraintes pour des raisons de sécurité publique et de santé publique. Nous aimerions partager avec la Commission nos réflexions sur ce sujet et formuler quelques recommandations tirées de nos expériences collectives.

3. Introduction et mise en contexte

À certains égards, la société québécoise n'est pas différente des autres sociétés occidentales. Nos industries sont aussi génératrices de contraintes pour des

raisons de sécurité publique et de santé publique. Certains secteurs sont en déclin (i.e. pâtes et papiers) d'autres apparaissent (i.e. méthanisation des matières résiduelles, bio-raffineries, industries de combustibles de synthèse, nanotechnologies, gaz de schistes, etc.) dont parfois nous ne connaissons pas tous les dangers.

Dans un contexte de développement durable, il est primordial :

- de se préoccuper de la sécurité publique et de la santé publique; et,
- de mettre en place le cadre législatif et réglementaire qui va favoriser le développement harmonieux de l'industrie dans un contexte de développement durable

Conscients des risques auxquels est exposée la population québécoise, les décideurs et experts sont de plus en plus confrontés à l'obligation de se positionner sur des projets de développement **qui exposent les citoyens à des risques d'accidents industriels majeurs**, et ce, sans être guidés par des règles claires d'aménagement du territoire. Cette situation provoque des inquiétudes et un malaise quant à l'acceptation sociale de ces projets et de nombreux délais dans les divers processus d'autorisation, délais qui sont trop souvent fatals pour ces projets. (i.e. Soligaz, ports méthaniers, etc.).

Suite à plusieurs accidents survenus dans les années 2000 dont ceux d'Enschede (Pays-Bas) et de Toulouse (France), l'Union Européenne a amendé sa *Directive sur la maîtrise des dangers liés aux accidents impliquant des substances dangereuses (Directive Seveso II)*. Sous l'impulsion de la Directive Seveso II, **les pays membres de l'Union Européenne ont mis à jour leur législation sur l'aménagement du territoire autour des sites à risques.**

Lors du séminaire organisé par la Sécurité Civile de Montréal dans le cadre du 8^{ième} Congrès mondial de génie chimique² et tenu le 23 août 2009 plusieurs experts en

² http://www.wcce8.org/index_fr.html

gestion des risques majeurs ont partagé leurs réflexions sur la législation sur l'aménagement du territoire appliquée dans leur pays.³

Ce séminaire a mis en évidence la nécessité de :

Développer une législation et une réglementation québécoise en aménagement du territoire qui tient compte **des risques industriels** et qui satisfasse aux exigences suivantes :

1. Faire en sorte que les politiques d'aménagement du territoire respectent **les principes de cohérence, de proportionnalité et de transparence au niveau des risques industriels**;
2. S'inspirer de certains outils administratifs développés en Europe;
3. Harmoniser les réglementations des différents ministères et organismes des trois paliers de gouvernement afin d'éviter que les municipalités ou les provinces qui adoptent des règles plus restrictives en aménagement du territoire ne soient pénalisées;
4. Intégrer les enjeux de risques industriels dans les révisions de la Loi sur la Sécurité civile et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et autres lois s'il y a lieu;
5. Prévoir dans la réglementation l'encadrement des processus locaux de communication et de concertation par rapport aux risques industriels en s'inspirant des Comités mixtes municipalités-industries;
6. Évaluer la possibilité de transposer aux risques industriels les outils développés pour les risques naturels au Québec;
7. Identifier les ressources nécessaires pour développer et valoriser l'expertise technique en évaluation de risques industriels au Québec. Une méthodologie pour l'évaluation des risques industriels qui fasse consensus auprès des experts doit également être développée; et,
8. Prendre en compte la gestion des risques industriels dans l'aménagement du territoire de façon à favoriser l'intégration au concept de développement durable bien accueilli au Québec.

3

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/CSC_FR/MEDIA/DOCUMENTS/S%C9MINAIRE%20AM%C9NAGEMENT.PDF

4. Concept général de gestion des risques technologiques

L'encadrement des activités et installations génératrices de contraintes liées à la sécurité et à la santé publique devrait se faire par une approche intégrée qui considérerait la gestion du risque. La figure 1 permet de souligner l'importance d'une approche intégrée qui prendrait en compte les éléments suivants :

1. Une technologie sécuritaire
2. Une gestion rigoureuse de la sécurité
3. Un espace entre le générateur de risque et les récepteurs
4. Des plans d'urgence: de l'industrie et de la municipalité hôte
5. Une inspection compétente
6. Mesure de la performance pour détecter les dérives
7. Tout ceci doit se dérouler dans un contexte d'information et de concertation.

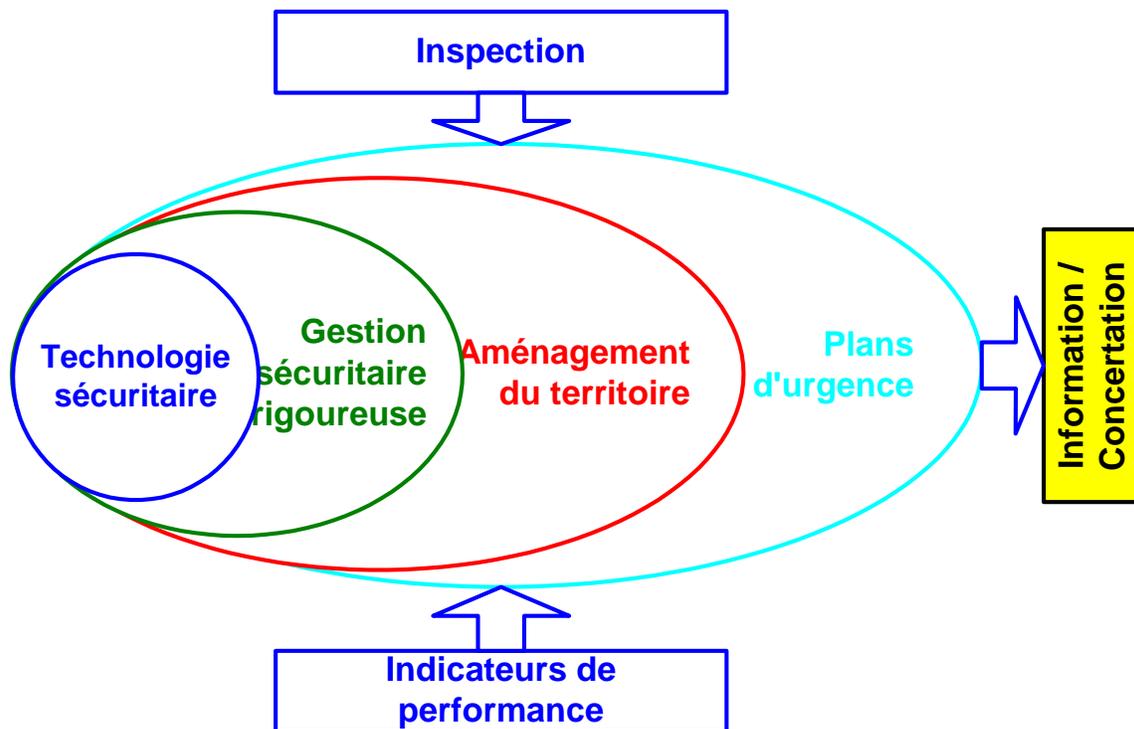
Cette approche suit les lignes directrices de la norme internationale ISO 31 000 adoptée par le Canada en mars 2010.

L'encadrement des activités et installations génératrices de contraintes liées à la sécurité et à la santé publique fait donc appel à plusieurs ministères et organismes gouvernementaux dont :

- Ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs;
- Ministère de l'Environnement du Canada
- Ministères de la Santé et des Services Sociaux;
- Ministère des Affaires Municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire
- CSST;
- Régie du bâtiment
- Ministère des Ressources naturelles et de la Faune et,
- Municipalités.

Figure 1 Fondement de la gestion de la sécurité⁴

⁴ Développement durable de l'industrie des gaz de schiste au Québec, Rapport d'enquête et d'audience publique, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Québec, février 2011



Bien que la présente commission parlementaire soit chargée de recevoir des mémoires sur un *avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme*, **ses membres devront garder à l'esprit qu'il est illusoire de penser que les contraintes à la sécurité publique et à la santé puissent être contrôlées seulement par l'aménagement du territoire.** Une technologie sécuritaire, une gestion sécuritaire rigoureuse et des plans d'urgence sont des éléments importants. **De là, l'importance de la coordination ministérielle afin d'assurer l'intégration de ces concepts au niveau de chaque ministère et organismes responsables.**

Par conséquent, de façon volontaire, nous avons, dans le cadre du présent mémoire, porté notre attention **uniquement** sur la compétence législative du ressort du Ministère des Affaires Municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire pour assurer un véritable développement durable du territoire au Québec. Nous n'avons pas tenté d'étudier / comparer / harmoniser les rôles des divers processus d'autorisations, en vertu des lois et réglementations des divers ministères et organismes nommés précédemment. Nous sommes d'avis qu'il y a des

interrelations entre ces divers Ministères et nous sommes d'avis que le MAMROT est un détenteur d'enjeux essentiel, tel qu'en fait foi la figure 1.

5. Projet de loi

De prime abord, nous constatons avec satisfaction que l'avant-projet de loi, dans sa forme actuelle aborde les contraintes naturelles ou liées à l'activité humaine devant être prise en considération pour des raisons de santé ou de sécurité ou de protection de l'environnement. Les articles 19, 20, 121, 160, 200, 315, entre autres abordent les concepts de contraintes liées à la sécurité et à la santé publique.

5.1 Projet de loi

L'article 160 nous apparaît de grande importance pour l'application de ces concepts. Pour fins de visualisation, l'article 160 est reproduit aux paragraphes qui suivent.

160. Le conseil peut, dans toute partie de territoire identifiée au plan d'urbanisme comme étant soumise à des contraintes relatives à la santé, à la sécurité ou à la protection de l'environnement, assujettir la délivrance de tout permis à la production par le demandeur d'un rapport d'expert établissant :

1° si le permis peut être délivré compte tenu des contraintes applicables;

2° le cas échéant, les conditions et prescriptions auxquelles doit être assujettie la délivrance du permis, qui peuvent notamment viser la réalisation par le demandeur, préalablement ou non à la délivrance du permis, de travaux supplémentaires à ceux inhérents à la demande et destinés à prévenir efficacement la réalisation des risques inhérents aux contraintes applicables.

Le règlement identifie les contraintes et détermine les expertises requises en fonction de ces contraintes.

Dans le cas où le rapport exige la réalisation de travaux préalablement à la délivrance du permis, cette délivrance peut avoir lieu sur réception par la municipalité d'un certificat de l'expert établissant que ces travaux ont été réalisés, à sa satisfaction, conformément aux conditions et prescriptions exprimées au rapport.

Copie du rapport d'expert doit être jointe au permis délivré par le fonctionnaire responsable.

Nous comprenons que le conseil peut pour toute partie du territoire identifiée au plan d'urbanisme comme étant soumise à des contraintes relatives à la santé, à la sécurité et à la protection de l'environnement assujettir la délivrance de tout permis à la production par le demandeur d'un rapport d'expert établissant si le permis peut être délivré compte tenu des contraintes applicables.

Le Groupe de travail sur l'aménagement du territoire de la Commission Européenne a identifié les éléments qui suivent comme requis pour assurer **la robustesse de**

l'aménagement du territoire sujet à des contraintes relatives à la santé, à la sécurité et à l'environnement :⁵

- *Cohérence*: Résultats pour des situations généralement similaires sont les mêmes sous des conditions similaires;
- *Proportionnalité*: La contrainte devrait être proportionnelle au niveau de risque;
- *Transparence*: Compréhension claire du processus de prise de décision; et
- *Reproductibilité* : Des personnes différentes qui font l'évaluation de risques devraient obtenir des résultats similaires pour des situations similaires.

Ces éléments sont essentiels pour gagner la confiance du public.

Que se produirait-il si pour des situations généralement similaires et des conditions similaires, les experts recommandaient des distances de séparation entre les activités et installations génératrices de contraintes pour la santé, la sécurité et l'environnement qui soient différentes?

Que se passerait-il si la contrainte n'était pas proportionnée au risque?

Que se passerait-il si le processus n'était pas transparent et incompréhensible pour ceux qui ont à le subir?

Que se passerait-il si des personnes différentes qui feraient le calcul obtenaient des résultats différents?

Il n'y a aucun doute que la population perdrait confiance dans le processus, ce qui serait suffisant pour le remettre en question.

Est-ce que ces questions sont théoriques? Pas du tout. La Commission Européenne a commandé une étude où le même projet soumis à 9 experts européens de haut niveau, a conduit à des résultats radicalement différents.⁶

⁵ Land Use Planning Guidelines in the Context of Directives 96/82/EC and 105/2003/EC, Report EUR22634 EN, Institute for the protection and Security of the Citizen, Major Accident Hazards Bureau, European Commission,

⁶ Lauridsen, Kurt et al, Assessment of Uncertainties in Risk Analysis of Chemical Establishments , Risø National Laboratory, Denmark, May 2003, <http://130.226.56.153/rispubl/SYS/syspdf/ris-r-1344.pdf>

L'Institut National de l'Environnement Industriel et des risques (INERIS) de la France a analysé le rapport et conclut : « Le facteur le plus important dans la variabilité des résultats est finalement lié au jugement d'expert, c'est-à-dire à l'expérience et à la connaissance des phénomènes par l'analyste, qui vont lui permettre de définir les hypothèses les plus réalistes dans les scénarios modélisés.»⁷

Suite à cette étude plusieurs pays européens ont pris des dispositions pour réduire la variabilité des études de risques conduisant à des décisions d'aménagement du territoire :

- *Belgique – Wallonie* : Développement d'un protocole d'analyse de risques (Vade Macum) et utilisation d'un seul expert (École Polytechnique de Mons) pour réaliser les études;
- *France* : Émission de circulaires du Ministère de l'Environnement définissant de façon précise les hypothèses et méthodes pour réaliser les études, utilisation de tierces parties expertes pour réviser les résultats;
- *Pays-Bas*; Utilisation d'un seul logiciel (PHAST-Risk de Det Norske Veritas) dont plusieurs paramètres ne peuvent être modifiés, et comité d'experts pour soutenir la démarche; et,
- *Royaume Uni* : Utilisation d'un portail (PADHI) par les municipalités donnant accès à des méthodes de calcul standardisé et support d'une équipe de la Health and Safety Executive pour les cas complexes.

Les pays énumérés dans les paragraphes qui précèdent considèrent qu'un manque de cohérence, de proportionnalité, de transparence et de reproductibilité des études pourraient conduire à des incompréhensions de la part des détenteurs d'enjeux. Chacun a pris des dispositions claires pour prévenir de telles dérives.

⁷ Hortolou, D., Analyse de risques et prévention des accidents majeurs. Rapport Final – Opération à ASSURANCE, Projet U.E. ENV4-CT97-0627, INERIS, Verneuil-en-Halate, France, Septembre 2002, <http://www.ineris.fr/centredoc/54.pdf>

Recommandation 1

Dans l'article 160, inclure un alinéa après « Le règlement identifie les contraintes et détermine les expertises requises en fonction de ces contraintes. » qui se lirait comme suit :

Le rapport d'expert doit inclure les éléments qui suivent comme requis pour assurer la robustesse de l'aménagement du territoire sujet à des contraintes relatives à la santé, à la sécurité et à l'environnement :

- *Cohérence: Résultats pour des situations généralement similaires sont les mêmes sous des conditions similaires;*
- *Proportionnalité: La contrainte devrait être proportionnelle au niveau de risque;*
- *Transparence: Compréhension claire du processus de prise de décision; et*
- *Reproductibilité : Des personnes différentes qui font l'évaluation de risques devraient obtenir des résultats similaires pour des situations similaires.*

Recommandation 2

Dans le but de réduire la variabilité des résultats des études de risques, la législation ou la réglementation devrait exiger :

- *Considérer utiliser un logiciel unique dont certains paramètres auront été rendus inaccessibles, approche des Pays-Bas; ou*
- *Développer un outil d'étude pouvant être accédé par les municipalités ou les experts, similaire à l'approche du Royaume-Uni.*

Sans ces dispositions prudentes, on peut facilement imaginer que les municipalités et le Ministre se retrouveront éventuellement avec des études élaborées en toute bonne foi par divers experts, mais qui en l'absence de règles pour en assurer la robustesse, mèneront à de la confusion, de l'insatisfaction et des délais de la part des différents détenteurs d'enjeux.

5.2 Acquisition de connaissance

Le virage vers un aménagement du territoire qui prend en compte les 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 est un corpus évolutif qui requiert l'acquisition, le développement ou le raffinement d'un vaste corpus de connaissances scientifiques et organisationnelles pour favoriser, à moyens et longs termes, l'application des exigences de la Loi et de ses règlements, et le développement d'expertise québécoise, éventuellement exportables, en ce domaine. Tout ce volet du savoir est primordial. L'Ordre des ingénieurs du Québec, entre autre, s'y est attaqué en définissant le profil des compétences requises pour gérer les risques à caractère technique.⁸ Il y a donc lieu de mettre en place et de dispenser les formations d'ingénieurs nécessaires à la réalisation des études de risques et des programmes de gestion qui s'en suivent.

Recommandation 3

*Le Ministre devrait promouvoir auprès des facultés d'ingénieurs et autres facultés à caractère scientifiques, la nécessité de développer une **expertise québécoise** pour prendre en compte les contraintes naturelles ou liées à l'activité humaine devant être prise en considération pour des raisons de santé ou de sécurité ou de protection de l'environnement.*

6. Conclusions et recommandations

Le projet de loi et avec lui le virage collectif vers la prise en compte des contraintes naturelles ou liées à l'activité humaine devant être prise en considération pour des raisons de santé ou de sécurité ou de protection de l'environnement pourrait être amélioré de plusieurs mesures. Dans ce sens, nous formulons en résumé les recommandations suivantes :

- Le rapport d'expert identifié à l'article 160 devrait inclure les éléments qui suivent comme requis pour assurer la robustesse de l'aménagement du

⁸ Guide de développement des compétences de l'ingénieur, OIQ, Montréal, Décembre 2008, http://www.oiq.qc.ca/pdf/guide_compétences.pdf

territoire sujet à des contraintes relatives à la santé, à la sécurité et à l'environnement :

- *Cohérence*: Résultats pour des situations généralement similaires sont les mêmes sous des conditions similaires;
- *Proportionnalité*: La contrainte devrait être proportionnelle au niveau de risque;
- *Transparence*: Compréhension claire du processus de prise de décision; et
- *Reproductibilité* : Des personnes différentes qui font l'évaluation de risques devraient obtenir des résultats similaires pour des situations similaires.
- Dans le but de réduire la variabilité des résultats des études de risques :
 - Considérer utiliser un logiciel unique dont certains paramètres auront été rendus inaccessibles, approche des Pays-Bas; ou
 - Développer un outil d'étude pouvant être accédé par les municipalités ou les experts similaire à l'approche du Royaume-Uni.
- Le Ministre devrait promouvoir auprès des facultés d'ingénieurs et autres facultés à caractère scientifique la nécessité de développer une expertise québécoise pour prendre en compte les contraintes naturelles ou liées à l'activité humaine devant être prise en considération pour des raisons de santé ou de sécurité ou de protection de l'environnement.