



RÉSUMÉ du mémoire de l'AGIIRR sur l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

Née des suites de l'interpellation publique lors de l'annonce par la compagnie Canterm Terminaux canadiens de la construction de quatorze réservoirs pétroliers à proximité de résidences, l'AGIIRR s'intéresse à l'aménagement de zones de protection entre les industries à risques et le milieu résidentiel.

Notre analyse est faite en fonction des objectifs de l'AGIIRR qui préconise une gestion structurée, rigoureuse et réglementée des interfaces industrielles-résidentielles en impliquant les citoyens dans les processus requis pour y arriver. Le moyen le plus assuré de réaliser les objectifs d'un aménagement assurant la sécurité des citoyens face aux risques industriels majeurs est la voie coercitive imposée par la législation et la réglementation. L'avant-projet de Loi constitue une des pièces maîtresses qui devrait permettre de prendre des décisions locales qui tiennent compte de la sécurité des personnes dans un contexte de cohérence pour l'ensemble du Québec.

L'AGIIRR a divisé son analyse en deux parties. L'une porte strictement sur l'aspect des interfaces industrielles-résidentielles; l'autre soulève quelques préoccupations qui, sans porter sur ces interfaces, pourraient avoir une incidence majeure sur le cadre légal et réglementaire où elles seraient traitées.

L'AGIIRR ne peut que se réjouir des dispositions de cet avant-projet de loi par rapport à sa préoccupation de gestion responsable des interfaces industrielles et résidentielles. Tout y est ou presque, sous réserve de certains éléments que méritent spécification ou modification, tel que nous l'avons établi dans le mémoire.

Nous comprenons que dans le domaine de la sécurité publique une nouvelle loi et de futurs règlements sont en développement. Il est clair que l'avant-projet de loi ne pouvait référer à ce qui n'existe pas encore.

Néanmoins, toutes les dispositions relatives à la sécurité publique sont inclusives des orientations actuelles et à venir en matière de sécurité publique. Le seul problème, c'est que les dispositions réglementaires en matière de sécurité civile sont encore inexistantes. La négligence du gouvernement en ce domaine est déplorable. Le report continu depuis des années de la production de règlements en matière de sécurité civile ne peut que rendre cet avant-projet de loi difficile à appliquer en la matière.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 : Amender les articles 21 et 104 de manière à ce qu'ils soient harmonisés avec l'article 121 afin d'assurer une plus grande cohérence et une plus grande clarté quant au caractère coercitif des règlements, règles et critères.

RECOMMANDATION 2 : Modifier les articles 39 et 93 afin qu'ils reflètent mieux la dimension des interfaces industrielles-résidentielles.

RECOMMANDATION 3 : Modifier l'article 84 afin d'y ajouter les dimensions environnementale, de sécurité publique et de santé publique.

RECOMMANDATION 4 : Traiter les normes au niveau du Québec en les fondant dans la loi et dans les règlements généraux en découlant; impliquer des représentants locaux pour élaborer les normes d'ensemble; la formulation de ces normes pourra laisser une certaine adaptation locale; reformuler l'article 200 et tout autre en concordance pour refléter cette orientation.

RECOMMANDATION 5 : Revoir le libellé de l'article 129 de manière à ce qu'il ne puisse permettre que des mesures compensatoires servent de norme locale et soient négociables.

RECOMMANDATION 6 : Revoir le libellé de l'article 124 de manière à ce qu'il restreigne les possibilités de dérogations arbitraires basées sur des facteurs politiques plutôt que rationnels.

RECOMMANDATION 7 : Clarifier la notion de zone franche afin d'en rendre l'application ou l'utilisation moins sujette à des questions et des doutes; s'il y a lieu modifier l'article 82 en conséquence.

RECOMMANDATION 8 : Établir une période maximale d'application de tout plan ou schéma, période au terme de laquelle l'obligation de réviser ou de refaire un plan ou un schéma s'imposera; une telle période maximale ne devrait pas dépasser 10 ans.

RECOMMANDATION 9 : Établir dans cette loi ou dans un règlement en découlant les critères de compétence, de formation et de transparence pour être membre d'un comité consultatif d'urbanisme.

RECOMMANDATION 10 : Abolir la création de comités décisionnels d'urbanisme, en laissant tout le pouvoir décisionnel aux conseils municipaux ou aux conseils d'arrondissement.

RECOMMANDATION 11 : Clarifier le processus d'information et de consultation publique relié à l'approbation référendaire aux articles 205, 207 et 208, de manière à ce que l'ambiguïté qu'il contient soit corrigée.

RECOMMANDATION 12 : Revoir et clarifier les dispositions relatives aux droits acquis.



Consultation générale sur l'avant-projet de loi
**Loi sur l'aménagement durable
du territoire et l'urbanisme**

**Mémoire présenté à
L'Assemblée nationale
Québec**

Avril 2011

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	.....	3
1- INTRODUCTION	.....	4
2- NOS COMMENTAIRES SUR L'AVANT-PROJET DE LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET L'URBANISME	.....	5
<u>2.1 Analyse en fonction des interfaces industrielles-résidentielles</u>		
2.1.1 La finalité de la loi	.....	
2.1.2 Les objets d'aménagement	.....	6
2.1.3 Les enjeux d'un schéma d'aménagement	.....	
2.1.4 Les contraintes des règlements	.....	7
2.1.5 Le diagnostic	.....	8
2.1.6 Le critère de sécurité publique échappe au plan particulier d'urbanisme	.....	9
2.1.7 Les impacts sur le voisinage	.....	
2.1.8 Règlement de zonage, dérogation, permis	.....	10
2.1.9 Établissement de normes, mesures compensatoires et pouvoirs discrétionnaires	.....	11
2.1.10 Les zones d'intervention spéciale	.....	13
2.1.11 Demande de modification par le ministre	.....	
2.1.12 Le recours aux tribunaux	.....	
<u>2.2 Analyse en fonction de problématiques incidentes</u>		
2.2.1 Zones franches	.....	14
2.2.2 Obligation de périodicité de planification et indicateurs de performance	.....	15
2.2.3 Comités consultatifs d'urbanisme et comités décisionnels d'urbanisme	.....	
2.2.4 Information et consultation	.....	16
2.2.5 Droits acquis	.....	17
3- CONCLUSION	.....	18
4- RECOMMANDATIONS	.....	19

PRÉAMBULE

À l'occasion de sa participation à l'avant-projet de loi – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, l'*Alliance pour une gestion des interfaces industrielles/résidentielles responsable* (AGIIRR) a été invitée à présenter ses commentaires ainsi que des recommandations.

Ce 20 avril 2011, suite à une consultation effectuée auprès de nos membres, nous déposons notre mémoire, en souhaitant que notre contribution soit prise en considération afin de bâtir ensemble les municipalités de demain.

Le comité de coordination de l'AGIIRR

AGIIRR
2735, rue Aubry
Montréal, Québec
H1L 6P6
AGIIRR@hotmail.com

1. INTRODUCTION

L'AGIIRR : ce qu'elle est, ce qu'elle fait, ce qui la préoccupe actuellement...

L'Alliance pour une gestion des interfaces industrielles/résidentielles responsable, l'AGIIRR, regroupe des citoyennes et des citoyens résidant dans l'Est de Montréal et plusieurs groupes, même à travers le Québec, appuient nos revendications.

Née des suites de l'interpellation publique lors de l'annonce par la compagnie Canterm Terminaux canadiens de la construction de quatorze réservoirs pétroliers à proximité de résidences, l'AGIIRR s'intéresse à l'aménagement de zones de protection entre les industries à risques et le milieu résidentiel. Elle a participé à de nombreuses consultations privées et publiques et a échangé avec des représentants de divers ministères et municipalités. En juin dernier, l'AGIIRR a organisé avec l'organisme Solidarité Mercier-Est une séance publique d'information pour faire le point en ce qui concerne les interfaces industrielles/résidentielles au Québec et ailleurs dans le monde.

L'AGIIRR intensifie actuellement ses démarches pour l'adoption d'un cadre réglementaire par le gouvernement du Québec, lequel obligerait les instances municipales à aménager des zones de protection efficaces sur leur territoire. Elle se préoccupe de tout ce qui peut nuire à la qualité de vie des résidents de l'île de Montréal et particulièrement de l'Est de Montréal parce que provenant d'une trop grande proximité avec les entreprises industrielles présentant des risques majeurs.

L'INTÉRÊT DE L'AGIIRR POUR LA PRÉSENTE CONSULTATION GÉNÉRALE

La reconnaissance de l'aménagement du territoire en fonction des risques technologiques est un facteur déterminant de la santé et de la sécurité : maîtriser l'urbanisation future tout en agissant sur l'existant.

L'AGIIRR favorise le développement durable à l'intérieur duquel se situe sa préoccupation d'une gestion responsable des interfaces industrielles / résidentielles à proximité de sites industriels générateurs de risques d'accidents majeurs.

C'est avec cette lunette d'approche que nous avons examiné l'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

2. NOS COMMENTAIRES SUR L'AVANT-PROJET DE LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET L'URBANISME

Nous diviserons notre propos en deux parties. L'une portera strictement sur l'aspect des interfaces industrielles-résidentielles; l'autre soulèvera quelques préoccupations qui, sans porter sur ces interfaces, pourraient avoir une incidence majeure sur le cadre légal et réglementaire où elles seraient traitées.

Au lieu d'analyser l'avant-projet de façon détaillée, article par article, nous allons en faire une analyse transversale du point de vue de la protection des citoyens par rapport à des installations à risques industriels majeurs, en faisant des commentaires sur tous les articles pertinents à notre propos en les reproduisant en tout ou en partie. Nos commentaires accompagneront chacun des articles en eux-mêmes et selon l'articulation des uns par rapport aux autres pour en saisir la logique d'ensemble. Les caractères gras dans les citations sont de nous.

La complexité de cet avant-projet de loi est telle qu'il s'adresse à des spécialistes juridiques ou en urbanisme. Notre lecture est celle de citoyens de bonne foi qui tentent de comprendre et de s'assurer que les formulations lourdes et parfois alambiquées ne cachent des problèmes sérieux dans l'application sur le terrain.

2.1 Analyse en fonction des interfaces industrielles-résidentielles.

L'analyse qui suit est faite en fonction des objectifs de l'AGIIRR qui préconise une gestion structurée, rigoureuse et réglementée des interfaces industrielles-résidentielles en impliquant les citoyens dans les processus requis pour y arriver. Le moyen le plus assuré de réaliser les objectifs d'un aménagement assurant la sécurité des citoyens face aux risques industriels majeurs est la voie coercitive imposée par la législation et la réglementation. L'avant-projet de Loi constitue une des pièces maîtresses qui devrait permettre de prendre des décisions locales qui tiennent compte de la sécurité des personnes dans un contexte de cohérence pour l'ensemble du Québec.

Nos commentaires tenteront donc de vérifier dans quelle mesure cet avant-projet de loi pourra créer un contexte à la fois coercitif et homogène sur tout le territoire.

2.1.1 La finalité de la loi

L'article 2 formule les finalités de la future loi sur l'aménagement. Parmi celles-ci, nous trouvons à l'alinéa 2° la mention d'un bâti sécuritaire...favorable à la santé publique. Par conséquent on doit comprendre que ces éléments font partie des principes fondateurs de cet avant-projet de loi.

Art. 2. Les autorités chargées de l'aménagement du territoire coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et elles s'emploient à favoriser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du territoire québécois. Elles soutiennent, par des mesures d'aménagement et de développement du territoire, les efforts qui sont entrepris notamment aux fins :

- 1° de protéger les bases naturelles de la vie telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage;
- 2° 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;**
- 3° de favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du Québec.

2.1.2 Les objets d'aménagement

À l'article 16, concernant le plan métropolitain d'aménagement, on définit les objets qui serviront aux orientations, objectifs et critères qui présideront au plan. L'un de ces objets, à l'alinéa 7°, porte sur les chevauchements de territoires par rapport à des impératifs de sécurité publique, de santé publique et de bien-être. Nous comprenons qu'il ne sera pas possible à une municipalité ou un arrondissement de définir des usages territoriaux sans tenir compte de la situation par rapport à ses voisins. Ainsi lorsqu'une installation à risque peut avoir des impacts sur un territoire voisin, celui-ci ne pourra se dérober à la nécessité d'adapter l'aménagement de son territoire en conséquence.

Art. 16. Le plan métropolitain, dans une perspective de développement durable, définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine.

Les objets sur lesquels portent les orientations, les objectifs et les critères sont les suivants :

- 1° la planification du transport terrestre;
- 2° la protection et la mise en valeur du milieu naturel et bâti ainsi que des paysages;
- 3° l'identification de toute partie du territoire de la communauté qui doit faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport;
- 4° la définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu;
- 5° la mise en valeur des activités agricoles;
- 6° la définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace;
- 7° l'identification de toute partie de territoire de la communauté qui, chevauchant le territoire de plusieurs municipalités régionales de comté, est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général;**
- 8° l'identification de toute installation qui présente un intérêt métropolitain et la détermination, pour toute nouvelle telle installation, du lieu de son implantation, de sa vocation et de sa capacité.

2.1.3 Les enjeux d'un schéma d'aménagement

L'alinéa 5° de l'article 19 va plus loin en spécifiant que la vision stratégique du schéma de la MRC (dans le cas de Montréal, il vaudrait la peine de spécifier l'instance) doit comporter un enjeu relatif aux dangers, aux risques ou aux nuisances

reliés à la sécurité publique ou à la santé publique. Nous devons comprendre que cet enjeu commandera une séquence de dispositions visant à ce que la planification du territoire ne se fasse jamais sans en tenir compte.

Art. 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;

2° d'assurer une répartition optimale des espaces urbains et de ceux à urbaniser;

3° de soutenir des modes d'urbanisation qui contribuent à diminuer le recours à l'automobile et à modifier les habitudes de déplacement;

4° d'assurer la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles et l'utilisation prioritaire de ce territoire à des fins agricoles;

5° de prévenir et de diminuer les dangers, les risques ou les nuisances susceptibles d'affecter la sécurité publique et la santé publique;

6° de contribuer à la conservation, à la protection et à la mise en valeur du patrimoine naturel, du patrimoine bâti et des paysages;

7° de contribuer à la protection et à la mise en valeur des ressources naturelles telles que l'eau et la forêt et de favoriser la biodiversité.

Art. 20, 7° contient des mesures de prévention ou d'atténuation des incidences significatives anticipées de sa mise en oeuvre sur l'environnement (le schéma).

2.1.4 Les contraintes des règlements

Avec les dispositions qui viennent d'être établies dans les articles précités, il est clair qu'elles ne doivent pas se diluer au niveau de l'application réglementaire, ce que stipule bien l'article 21. On remarque toutefois une certaine absence de continuité et de cohérence entre les articles 21, 104 et 121 à ce propos. L'article 121 a le mérite d'être le plus clair; il devrait alors y avoir des amendements aux articles 21 et 104 pour les harmoniser avec l'article 121. En effet, celui-ci est le seul qui mentionne nommément la sécurité publique et la santé publique en plus de l'environnement.

RECOMMANDATION 1 : Amender les articles 21 et 104 de manière à ce qu'ils soient harmonisés avec l'article 121 afin d'assurer une plus grande cohérence et une plus grande clarté quant au caractère coercitif des règlements, règles et critères.

Art. 21. Le schéma prévoit des règles, des critères ou des obligations quant au contenu de tout règlement d'urbanisme qu'une municipalité peut adopter en vertu de la présente loi, notamment quant au fait **qu'un tel règlement doit contenir des dispositions au moins aussi contraignantes que celles prévues au schéma.**

Art. 104. Les articles 2, 3, 5 et 6 de la Loi sur les compétences municipales (L.R.Q., chapitre C-47.1) s'appliquent aux dispositions du présent titre et aux dispositions réglementaires adoptées en vertu de celui-ci, lesquelles doivent, plus spécifiquement, s'interpréter de manière à favoriser l'aménagement rationnel et le développement harmonieux de leur territoire par les municipalités, **la protection de l'environnement** et un milieu bâti de qualité.

Art. 121. La réglementation sur le zonage peut, dans toute partie de territoire identifiée au plan d'urbanisme comme étant soumise à des **contraintes reliées à la sécurité publique, à la santé publique ou à la protection de l'environnement**, interdire toutes les nouvelles utilisations du sol ou érections de toute nouvelle construction ou nouvel ouvrage.

Tout ce qui a été établi dans les articles antérieurs ne pourrait demeurer que des vœux pieux si ce n'était de la force d'un règlement du gouvernement servant à baliser l'examen de la conformité des schémas aux orientations gouvernementales, en spécifiant que celles-ci sont exhaustives par rapport à toutes les instances qui représentent le gouvernement. Il est implicite que de telles orientations comprennent toutes les lois, tous les règlements, toutes les politiques et les règles édictés par ces instances. Aurait-il été préférable de le spécifier dans la formulation de l'article 28?

Nous comprenons aussi que le caractère coercitif inclus dans tout règlement nous garantit que les éléments reliés à la sécurité publique énoncés dans les articles précédents seront tenus en compte et balisés au même titre que les autres éléments.

L'article 31 quant à lui, vient sceller le fait que ce règlement ne devra pas être libellé de manière à éviter le laisser-faire des instances régionales et locales.

Art. 28 ...Un règlement du gouvernement définit les éléments propres à faire l'objet d'un **examen de conformité aux orientations gouvernementales** et détermine la forme de la déclaration prévue au premier alinéa....

Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire s'entendent des objectifs et des orientations que poursuivent le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État et les organismes publics en cette matière...

Art. 31. Si l'avis du ministre sur la modification indique que l'un ou l'autre des éléments de contenu propres à faire **l'objet d'un examen de conformité n'est pas conforme aux orientations gouvernementales, il doit être motivé**. Le ministre peut alors demander à l'organisme compétent de remplacer la modification par une autre qui est conforme aux orientations gouvernementales.

2.1.5 Le diagnostic

Il ne saurait y avoir de dispositions fondées dans un schéma que si elles sont établies à partir d'un diagnostic relié notamment à la dimension environnementale. On peut supposer que cette dimension inclut implicitement la dimension des interfaces résidentielles-industrielles, mais il aurait été bon que ce fût formulé clairement. Ainsi les articles 39 et 93 pourraient être modifiés en conséquence.

RECOMMANDATION 2 : Modifier les articles 39 et 93 afin qu'ils reflètent mieux la dimension des interfaces industrielles-résidentielles.

Art.39. En même temps que toute résolution adoptant une modification au schéma, le conseil de la municipalité régionale de comté adopte un diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération **dans l'établissement de son contenu et d'une analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en oeuvre sur l'environnement.**

Art. 93. Toute modification du plan d'urbanisme doit être accompagnée d'un diagnostic faisant état des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu et d'une analyse des **incidences significatives anticipées de sa mise en oeuvre sur l'environnement**.

Tout remplacement du plan d'urbanisme doit être accompagné, en plus du diagnostic et de l'analyse prévus au premier alinéa, d'un programme de mise en oeuvre des différentes actions à entreprendre par les différents pouvoirs publics ou organismes privés et d'un document décrivant les mesures d'évaluation des résultats et de suivi que la municipalité s'engage à mettre en place.

2.1.6 Le critère de sécurité publique échappe au plan particulier d'urbanisme

Dans l'article 84 on dénote une lacune importante de cet avant-projet de loi. Alors que tous les articles précités présentaient une cohérence d'ensemble eu égard aux dispositions relatives aux territoires résidentiels contigus à des installations à risques majeurs, il y a absence de toute considération pour ces dimensions dans 84. C'est pourquoi il n'y a pas de texte en caractère gras dans cette citation.

Cet article pourra constituer une source de litiges puisque les auteurs ou responsables d'un tel plan particulier pourront invoquer que ce contenu décrit dans l'article 84 ne touche pas aux dimensions environnementales, sanitaires et sécuritaires. Il importe donc de revoir cet article par rapport à la logique d'ensemble déjà bien engagée.

RECOMMANDATION 3 : Modifier l'article 84 afin d'y ajouter les dimensions environnementale, de sécurité publique et de santé publique.

Art. 84. Un plan particulier d'urbanisme planifie de manière détaillée l'aménagement d'une partie du territoire de la municipalité locale que cette dernière juge devoir faire l'objet d'une attention particulière.

Le plan particulier d'urbanisme contient notamment, à l'égard du territoire visé :

- 1° une description de la proposition d'aménagement;
- 2° un énoncé de ses objectifs;
- 3° les affectations détaillées, les usages autorisés, les densités et les caractéristiques de l'occupation du sol;
- 4° les règles et les critères de l'aménagement;
- 5° une description des voies de circulation actuelles et projetées et des différents réseaux et un plan de déplacement;
- 6° la nature, l'emplacement et le type des différents équipements et infrastructures projetés et la séquence de leur construction;
- 7° un programme de mise en oeuvre.

2.1.7 Les impacts sur le voisinage

Les articles 127 et 137 se comprennent comme mutuellement reliés surtout à cause de l'introduction de la notion de voisinage. Dans 137, cette notion est juxtaposée à celles de sécurité publique, de santé publique et d'environnement. La notion de voisinage

est sous-jacente à toute interface entre des voisins industriels et résidentiels. Il reste à espérer qu'elle sera bien comprise dans son sens le plus fondamental pour le bien-être des citoyens.

Art.127. Le règlement de zonage peut prévoir que certains usages sont assujetti à une autorisation préalable qui peut être assortie de conditions destinées à en faciliter l'intégration ou à **en atténuer l'impact sur le voisinage.**

Il doit prévoir, pour chaque usage ainsi autorisé conditionnellement, les critères en fonction desquels les demandes seront évaluées et les conditions seront déterminées.

Art.137. Une dérogation ne peut être accordée que si son caractère mineur, à défaut d'être manifeste, est démontré par le demandeur en regard notamment des critères suivants :

1° si elle n'était pas accordée, l'application du règlement causerait au demandeur un préjudice sérieux, lié spécifiquement à l'immeuble qui fait l'objet de la demande;

2° elle vise à prévenir le préjudice et non à procurer au demandeur quelque avantage;

3° elle aura un effet mineur ou inexistant sur les propriétés voisines et la jouissance qu'en ont leurs propriétaires et occupants;

4° elle n'aggrave pas les risques en matière de santé publique, de sécurité publique et de protection de l'environnement;

5° si elle concerne des travaux en cours ou déjà exécutés, ces derniers ont été effectués de bonne foi.

La dérogation doit respecter les intentions et les principes qui se dégagent de l'ensemble du contenu du plan et de la réglementation d'urbanisme.

2.1.8 Règlement de zonage, dérogation, permis

Les articles 127, 137 (ci haut) et 160 permettent de constater que les dispositions générales relatives à la santé publique et la sécurité publique percolent jusqu'au niveau du terrain où la réalité se bâtit. La cohérence avec les articles plus fondamentaux semble bien sauvegardée, les dispositions de ces articles donnant une prise contraignante aux grands énoncés relatifs aux finalités, enjeux, objectifs et contraintes.

L'AGIIRR approuve l'ensemble de l'article 160 qui permet d'assujettir la délivrance de tout permis à la production par le demandeur d'un rapport d'expert. Nous approuvons cet article particulièrement en rapport avec la sécurité publique.

Art. 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.

2.1.9 Établissement de normes, mesures compensatoires et pouvoirs discrétionnaires

Dans le domaine de la sécurité publique, de la santé publique et de l'environnement, la science est parfois incertaine parce qu'elle est évolutive et source de controverses. C'est ce qui peut servir de prétexte à l'incapacité d'agir des pouvoirs publics pour appliquer les dispositions très significatives des articles précités. L'établissement de normes pourrait permettre d'éviter cet écueil. Nous devons cependant nous interroger sur la pertinence que des normes soient établies à l'échelle locale. Il s'agit d'un domaine complexe qui requiert des ressources expertes plutôt rares.

Il vaudrait mieux que l'aspect normatif soit géré à l'échelle du Québec pour pouvoir y être appliqué de façon homogène à la grandeur du territoire. Ceci n'empêcherait pas que des représentants locaux participent à une ou des instances gouvernementales pour définir et établir de telles normes.

Par conséquent, malgré son intention louable, nous soumettons que l'article 200 sera davantage une source de problématiques plutôt que de solutions. Il doit être amendé pour refléter notre proposition.

RECOMMANDATION 4 : Traiter les normes au niveau du Québec en les fondant dans la loi et dans les règlements généraux en découlant; impliquer des représentants locaux pour élaborer les normes d'ensemble; la formulation de ces normes pourra laisser une certaine adaptation locale; reformuler l'article 200 et tout autre en concordance pour refléter cette orientation.

Art. 200. Une municipalité régionale de comté peut, à l'égard d'un lieu déterminé, établir toute norme, en matière de zonage ou de lotissement, destinée à tenir compte :

1° de tout facteur, propre à la nature du lieu, qu'elle estime devoir prendre en considération pour des motifs reliés à la santé publique, à la sécurité publique ou à la protection des rives, du littoral, des plaines inondables et des milieux hydriques et humides;

2° de la proximité, réelle ou éventuelle, d'un immeuble ou d'une activité qui soumet l'occupation du sol à des contraintes majeures reliées à la sécurité publique ou à la santé publique.

Une ville obtient, avec l'article 129, le pouvoir de passer outre à des normes de zonage à l'exception de normes sur les usages, en contrepartie d'aménagement ou d'équipements d'intérêt général. Les mesures compensatoires deviennent donc un critère de sélection des projets.

Il s'agit d'une dégradation de la notion de norme au niveau des mesures compensatoires. Comme nous disions plus haut, l'aspect normatif devrait être établi au niveau du Québec.

Cette situation ne peut-elle pas entraîner des abus? Dans le contexte de difficultés financières actuelles des municipalités, va-t-on se retrouver avec un financement parallèle des équipements? Quelle place aura le citoyen dans la prise de ces décisions?

L'AGIIRR croit que toute mesure compensatoire ne peut être réduite à l'aspect normatif; elle ne peut être adoptée que lorsque l'évaluation indépendante du projet est acceptable d'abord en fonction du plan d'urbanisme. Les mesures compensatoires ne doivent pas être un critère de sélection des projets car cela brouille le processus de prise de décision. Dans le cas des interfaces industrielles-résidentielles, ce genre de marchandage peut créer une situation critique. Par exemple, pour tolérer un danger à proximité, on proposerait l'aménagement d'un parc (qui n'aurait rien à voir avec la réduction du risque).

RECOMMANDATION 5 : Revoir le libellé de l'article 129 de manière à ce qu'il ne puisse permettre que des mesures compensatoires servent de norme locale et soient négociables.

Art. 129. La réglementation sur le zonage peut, dans toute partie de territoire identifiée à cette fin au plan d'urbanisme et conformément à des objectifs, stratégies et cibles qui y sont définis à cette fin, prévoir qu'en remplacement d'une norme contenue dans un tel règlement, à l'exception de toute norme portant sur les usages, **s'appliquera une autre norme**, qu'elle prévoit, conditionnellement à l'engagement du demandeur de tout permis de réaliser, sur le site visé par la demande, certains aménagements ou équipements d'intérêt général.

L'AGIIRR constate que même si un plan d'aménagement d'ensemble est prévu à l'avant-projet de loi, des pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle peuvent amener, comme par les années passées, de trop nombreuses dérogations (art. 124). Le raisonnement que nous avons fait sur les mesures compensatoires s'applique encore dans le cas des pouvoirs discrétionnaires.

RECOMMANDATION 6 : Revoir le libellé de l'article 124 de manière à ce qu'il restreigne les possibilités de dérogations arbitraires basées sur des facteurs politiques plutôt que rationnels.

Art. 124. Les dispositions du présent chapitre prévoient la possibilité pour le conseil d'une municipalité locale d'adopter une réglementation ayant pour objet **l'attribution de pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle** à être exercés, préalablement à la délivrance d'un permis, par résolution du conseil ou, le cas échéant, du comité décisionnel d'urbanisme à la suite d'une délégation faite conformément à l'article 112.

2.1.10 Les zones d'intervention spéciale

Il est intéressant de trouver cette notion de zone d'intervention spéciale aux articles 305 et 308. Cette possibilité que se donne le gouvernement d'intervenir dans des cas extrêmes où la vie, la santé ou le bien-être d'une certaine population sont menacés nous rassure quant à la possible négligences d'autorités locales qui laisseraient sans suite des problématiques graves qui seraient politiquement délicates à trancher.

Art. 305. La délimitation, par décret gouvernemental, d'une zone d'intervention spéciale conformément aux dispositions du présent chapitre a pour but d'y édicter des règles d'urbanisme de nature à prévenir ou à résoudre un **problème dont l'urgence ou la gravité justifie, de l'avis du gouvernement, son intervention dans l'intérêt public.**

Art. 308. Le gouvernement peut, sur tout ou partie de la zone d'intervention spéciale délimitée par le projet de décret, **interdire toute nouvelle utilisation du sol, construction ou modification cadastrale**, à l'exception des affectations du sol et des bâtiments pour des fins agricoles sur des terres en culture. Il peut prévoir les cas dans lesquels une interdiction ne s'applique pas ou les conditions et modalités de levée, sur délivrance d'un permis, d'une interdiction. Il peut désigner à cette fin un fonctionnaire de chaque municipalité locale sur le territoire où s'applique l'interdiction pouvant être levée.

2.1.11 Demande de modification par le ministre

Dans le même esprit qu'aux articles 305 et 308, le gouvernement, par l'intermédiaire du ministre, nonobstant toutes les autres dispositions de l'avant-projet de loi, se réserve le pouvoir ultime de faire respecter des orientations gouvernementales qui seraient violées ou ignorées. Les articles 311 et 312 permettent en outre de constater qu'il s'agit explicitement des orientations en matière de santé et de sécurité publique ainsi que d'environnement.

Art. 311. Le ministre peut demander la modification de tout plan métropolitain ou de tout schéma qu'il estime comme ne respectant pas une orientation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire ou s'il estime que **cette modification est nécessaire pour des motifs reliés à la santé, à la sécurité publique ou à la protection de l'environnement.**

Le ministre signifie à l'organisme compétent un avis motivé indiquant la nature et l'objet des modifications qui doivent y être apportées.

Art. 312. Le conseil de l'organisme compétent doit, au plus tard le quatre-vingt-dixième jour suivant celui de la signification de l'avis du ministre, **adopter la modification donnant suite à la demande du ministre.**

2.1.12 Le recours aux tribunaux

Au cas où dans tout ce qui précède comme dispositions réglementaires et interventions gouvernementales n'aurait pas fonctionné, l'avant-projet de loi ouvre à l'article 319 sur le recours à la Cour supérieure. Tout est ainsi bien bouclé.

Art. 319. Toute contravention à la présente loi, à tout acte pris ou adopté en vertu de la présente loi ou à toute entente conclue en vertu d'un tel acte, et tout défaut de satisfaire à une condition ou à une prescription prévue par un tel acte ou dans un rapport visé à l'article 160 peuvent, par requête du procureur général, de l'organisme compétent, de la municipalité ou de tout intéressé, être **soumis à la Cour supérieure en vue d'une ordonnance prescrivant toute mesure visant la cessation de la contravention ou la réalisation de la condition ou de la prescription. La Cour peut notamment, à cette fin, ordonner la cessation de tout usage, de toute utilisation du sol ou d'une construction ou de toute activité, la remise en état des lieux, l'exécution de travaux** ou l'annulation de tout lotissement ou modification cadastrale; elle peut également ordonner, s'il s'agit du seul remède utile, la démolition d'une construction ou l'annulation d'un bail ou d'une vente conclu en contravention à une entente visée à l'article 183 et publiée au bureau de la publicité des droits conformément au troisième alinéa de l'article 185.

2.2 Analyse en fonction de problématiques incidentes

2.2.1 Zones franches

Une des innovations proposées par cet avant-projet de loi consiste à permettre aux municipalités de prévoir des zones franches sur leurs territoires (article 82). Ces zones franches échapperaient à des règles normalement en vigueur en matière de changement aux règlements d'urbanisme. Alors que normalement les citoyens d'un secteur visé par un projet de modification d'un règlement d'urbanisme peuvent forcer la tenue d'un référendum sur ce projet afin de le bloquer, dans une zone franche, il ne sera plus possible de forcer ainsi la tenue d'un référendum. On introduit donc cette politique de consultations qui, à première vue, pourrait sembler intéressante, mais qui en réalité enlève un pouvoir aux citoyens.

Quelle est la véritable portée de la «zone»? Peut-elle englober un quartier complet d'une ville? Dans ce contexte, quel serait le rôle possible d'un organisme comme l'Office de consultation publique à Montréal? Serait-il annulé?

Quelles en seraient les conséquences pour la sécurité publique dans des interfaces industrielles/résidentielles? Qu'arriverait-il si des événements récents ou de nouvelles données justifiaient une demande de référendum ou de consultations publiques? En somme, cette disposition est quelque peu nébuleuse dans son application et dans ses conséquences pour la sécurité et la santé publiques.

RECOMMANDATION 7 : Clarifier la notion de zone franche afin d'en rendre l'application ou l'utilisation moins sujette à des questions et des doutes; s'il y a lieu modifier l'article 82 en conséquence.

Art. 82. Le plan d'urbanisme peut délimiter toute partie de son territoire qu'il juge devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, qu'il

défini en tant que zone franche d'approbation référendaire et à l'intérieur de laquelle **aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire**.
Il définit des objectifs, stratégies et cibles spécifiques à cette fin.

2.2.2 Obligation de périodicité de planification et indicateurs de performance

Aux articles 78, 79, 102, on traite de la nécessité des indicateurs pour évaluer les progrès de l'atteinte des objectifs. Normalement à un certain point, il deviendrait sans doute important, à la lumière des résultats issus des indicateurs, combiné à un diagnostic récurrent, de réviser le plan métropolitain et les schémas des MRC ou villes. Or nous n'avons trouvé aucune mention de l'obligation de la périodicité à laquelle un nouveau plan et un nouveau schéma doivent être soit révisés, soit refaits.

Telle que nous l'avons comprise, l'obligation légale de planifier de façon récurrente semble occultée ou absente. Cela se traduirait par une instauration graduelle de la vétusté d'une planification, voire de son obsolescence, diminuant d'autant l'importance de l'aménagement et de l'urbanisme. Pourtant, leur nouvelle intégration au développement durable implique de revoir de façon régulière cette planification. Et cette révision devrait tenir compte des indicateurs de performance, volet auquel l'AGIIRR adhère pleinement.

RECOMMANDATION 8 : Établir une période maximale d'application de tout plan ou schéma, période au terme de laquelle l'obligation de réviser ou de refaire un plan ou un schéma s'imposera; une telle période maximale ne devrait pas dépasser 10 ans.

Art. 78. Tout organisme compétent doit se doter d'indicateurs visant à assurer le suivi et la mise en oeuvre de son plan métropolitain ou de son schéma et à évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs qui y sont exprimés et la réalisation des actions qui y sont proposées; son conseil doit adopter un rapport biennal sur ces sujets.

Art. 79. Le ministre peut, à l'égard de tout organisme compétent, établir des indicateurs et prescrire les conditions et modalités suivant lesquelles ces indicateurs doivent être implantés.

Art. 102. Toute municipalité locale doit se doter d'indicateurs visant à assurer le suivi et la mise en oeuvre de son plan d'urbanisme et à évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs qui y sont exprimés et la réalisation des actions qui y sont proposées; son conseil doit adopter un rapport biennal sur ces sujets.

2.2.3 Comités consultatifs d'urbanisme et comités décisionnels d'urbanisme

Concernant les comités consultatifs d'urbanisme (art. 105 à 108, non cités ci-bas), il est très important que les citoyens et élus qui y siègent soient choisis en lien avec le tissu social de l'arrondissement ou de la municipalité. En pratique les citoyens devraient émerger d'organismes avec lesquels ils demeurent en lien de manière à y chercher de l'inspiration et du feedback au besoin. Dans tous les CCU, les membres

devraient recevoir une formation initiale qui leur permettrait de bien connaître les lois et règlements pertinents, leur milieu de vie et, le cas échéant, les risques auxquels les citoyens sont exposés. Dans le cas où des risques majeurs sont présents dans le milieu de vie, il importe que des analyses de risques aient été effectuées par la municipalité, l'arrondissement ou tout autre instance pertinente et communiquées aux membres du CCU.

En somme les critères de sélection des citoyens et leur formation constituent des assises pour atténuer l'incompétence, la collusion ou le marchandage. Tout en étant conscient qu'une loi ne peut pas encadrer tous ces aspects, nous soumettons qu'ils soient tenus en compte dans un futur règlement découlant de la loi.

RECOMMANDATION 9 : Établir dans cette loi ou dans un règlement en découlant les critères de compétence, de formation et de transparence pour être membre d'un comité consultatif d'urbanisme.

L'AGIIRR, s'interroge sur la pertinence de créer la possibilité de créer des comités décisionnels d'urbanisme (art. 109 à 111). Nous y voyons une aliénation du pouvoir d'un conseil municipal ou d'un conseil d'arrondissement, ainsi qu'une déresponsabilisation. Même si les réunions d'un tel comité décisionnel étaient publiques, il y aurait duplication possible. Car la tentation serait grande de traiter le conseil municipal ou le conseil d'arrondissement comme des instances d'appel de décisions des CDU. Dilution et complication de processus inutile et stérile.

RECOMMANDATION 10 : Abolir la création de comités décisionnels d'urbanisme, en laissant tout le pouvoir décisionnel aux conseils municipaux ou aux conseils d'arrondissement.

Art. 109. Le conseil d'une municipalité locale peut, par règlement, instituer un comité décisionnel d'urbanisme.

Toutefois, la constitution d'un comité décisionnel d'urbanisme par un conseil d'arrondissement n'est pas permise lorsque ce conseil d'arrondissement est composé de moins de sept membres.

Art. 110. Le comité décisionnel d'urbanisme est composé de trois membres du conseil.

Art. 111. Les séances du comité sont publiques.

2.2.4 Information et consultation

L'AGIIRR approuve la distinction faite dans l'avant-projet de loi entre la notion d'informer et celle de consulter les citoyens. Cependant, malgré certaines balises, on laisse le soin aux municipalités de se doter d'une politique d'information et de consultation de leurs citoyens (articles 11, 25, 90, 238 non cités).

Une des principales difficultés sur le terrain pour les citoyens pour maintenir leur qualité de vie est de connaître les projets d'aménagement situés sur des villes ou

arrondissements contiguës et de pouvoir les influencer, entre autres pour se protéger. L'avant-projet de loi produit dans un contexte de développement durable devrait palier à cette situation. Les interfaces industrielles / résidentielles peuvent se retrouver dans ce contexte.

L'AGIIRR se questionne sur le processus d'information et de consultation publique à l'égard d'un projet de règlement ne contenant aucune disposition sujette à l'approbation référendaire. L'article 207 stipule qu'un règlement du conseil détermine les modalités d'information et de consultation qui s'appliquent. À l'article 208 le règlement prévoit au moins la publication d'un avis et peut prévoir une assemblée de consultation publique. La consultation à cet effet demeure très libre.

Art. 207. Un règlement du conseil détermine les modalités d'information et de consultation qui s'appliquent à un projet de règlement qui ne contient aucune disposition sujette à l'approbation référendaire. Le règlement peut prévoir des règles différentes à l'égard de toute catégorie de projet de règlement qu'il précise....

Art. 208. Le règlement prévoit au moins la publication d'un avis s'adressant aux personnes concernées par le projet de règlement et la mention, dans cet avis, de l'objet du projet de règlement ainsi que de la date de la séance du conseil durant laquelle sera adopté le règlement...

L'AGIIRR approuve l'article 205, 2°: n'est pas sujette à l'approbation référendaire toute disposition adoptée dans le but d'assurer la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement. Tout en l'approuvant, nous considérons qu'elle est sujette à interprétation entre la ville et les citoyens. Il ne faudrait pas que la ville puisse se servir abusivement de cet article pour forcer la main des citoyens en vue d'usages moins désirables pour ces derniers, notamment celles relatives à la sécurité et la santé publiques.

RECOMMANDATION 11 : Clarifier le processus d'information et de consultation publique relié à l'approbation référendaire aux articles 205, 207 et 208, de manière à ce que l'ambiguïté qu'il contient soit corrigée.

Art. 205. Malgré l'article 204, n'est pas sujette à l'approbation référendaire :
1° toute disposition en tant qu'elle est applicable à une zone franche d'approbation référendaire délimitée conformément à l'article 82;
2° toute disposition adoptée dans le but d'assurer la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement.

2.2.5 Droits acquis

Le principe des droits acquis (articles 151 à 154) ne s'applique aucunement à la pertinence pour les citoyens de remettre en question un usage en fonction de nouvelles données comme par exemple pour la sécurité civile. L'AGIIRR se préoccupe de la gestion sécuritaire des interfaces industrielles / résidentielles. Il n'y a aucune réserve à ce sujet dans l'avant-projet de loi. Est-ce que l'article 153, permet cette réserve?

RECOMMANDATION 12 : Revoir et clarifier les dispositions relatives aux droits acquis.

Art. 151. Le conseil peut, par règlement, prévoir qu'aucun droit n'est acquis à l'encontre de dispositions réglementaires en matière d'affichage, de celles prohibant des éléments assimilables à des éléments de protection ou de fortification ou de celles exigeant la présence de végétaux sur un terrain.

Le règlement doit prescrire le délai alloué afin d'assurer la conformité aux dispositions réglementaires visées. Ce délai ne peut être inférieur à six mois et court à compter de l'envoi, par courrier recommandé ou certifié, d'un avis à cet effet par la municipalité.

Art. 152. Le conseil peut, par règlement, prévoir la perte du droit acquis à un usage dérogatoire en cas de cessation de cet usage durant une certaine période.

Le règlement définit la durée de la période qui entraîne la perte du droit acquis; cette durée ne peut être inférieure à six mois.

Art. 153. Le conseil peut, par règlement, régir ou prohiber la modification ou l'aggravation de toute situation dérogatoire protégée par des droits acquis.

Art. 154. Le conseil peut, par règlement, prévoir les règles relatives à la réfection ou à la reconstruction d'un bâtiment dérogatoire eu égard au respect de la réglementation applicable au moment de cette réfection ou de cette reconstruction.

Les règles adoptées en vertu du premier alinéa peuvent notamment faire appel :

1° à des critères relatifs à la perte de valeur du bâtiment, consécutive à un sinistre ou à quelque autre cause;

2° à un délai, commençant à courir à la date de cette perte de valeur, à l'expiration duquel une demande de permis en vue de la reconstruction ou de la réfection devrait être conforme à la réglementation en vigueur au moment de la demande.

3- CONCLUSION

L'AGIIRR ne peut que se réjouir des dispositions de cet avant-projet de loi par rapport à sa préoccupation de gestion responsable des interfaces industrielles et résidentielles. Tout y est ou presque, sous réserve de certains éléments que méritent spécification ou modification, tel que nous l'avons établi.

Nous comprenons que dans le domaine de la sécurité publique une nouvelle loi et de futurs règlements sont en développement. Il est clair que l'avant-projet de loi ne pouvait référer à ce qui n'existe pas encore.

Néanmoins, toutes les dispositions relatives à la sécurité publique sont inclusives des orientations actuelles et à venir en matière de sécurité publique. Le seul problème, c'est que les dispositions réglementaires en matières de sécurité civile sont encore inexistantes. La négligence du gouvernement en ce domaine est déplorable. Le report continu depuis des années de la production de règlements en matière de sécurité civile ne peut que rendre cet avant-projet de loi difficile à appliquer en la matière.

4- RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 : Amender les articles 21 et 104 de manière à ce qu'ils soient harmonisés avec l'article 121 afin d'assurer une plus grande cohérence et une plus grande clarté quant au caractère coercitif des règlements, règles et critères.

RECOMMANDATION 2 : Modifier les articles 39 et 93 afin qu'ils reflètent mieux la dimension des interfaces industrielles-résidentielles.

RECOMMANDATION 3 : Modifier l'article 84 afin d'y ajouter les dimensions environnementale, de sécurité publique et de santé publique.

RECOMMANDATION 4 : Traiter les normes au niveau du Québec en les fondant dans la loi et dans les règlements généraux en découlant; impliquer des représentants locaux pour élaborer les normes d'ensemble; la formulation de ces normes pourra laisser une certaine adaptation locale; reformuler l'article 200 et tout autre en concordance pour refléter cette orientation.

RECOMMANDATION 5 : Revoir le libellé de l'article 129 de manière à ce qu'il ne puisse permettre que des mesures compensatoires servent de norme locale et soient négociables.

RECOMMANDATION 6 : Revoir le libellé de l'article 124 de manière à ce qu'il restreigne les possibilités de dérogations arbitraires basées sur des facteurs politiques plutôt que rationnels.

RECOMMANDATION 7 : Clarifier la notion de zone franche afin d'en rendre l'application ou l'utilisation moins sujette à des questions et des doutes; s'il y a lieu modifier l'article 82 en conséquence.

RECOMMANDATION 8 : Établir une période maximale d'application de tout plan ou schéma, période au terme de laquelle l'obligation de réviser ou de refaire un plan ou un schéma s'imposera; une telle période maximale ne devrait pas dépasser 10 ans.

RECOMMANDATION 9 : Établir dans cette loi ou dans un règlement en découlant les critères de compétence, de formation et de transparence pour être membre d'un comité consultatif d'urbanisme.

RECOMMANDATION 10 : Abolir la création de comités décisionnels d'urbanisme, en laissant tout le pouvoir décisionnel aux conseils municipaux ou aux conseils d'arrondissement.

RECOMMANDATION 11 : Clarifier le processus d'information et de consultation publique relié à l'approbation référendaire aux articles 205, 207 et 208, de manière à ce que l'ambiguïté qu'il contient soit corrigée.

RECOMMANDATION 12 : Revoir et clarifier les dispositions relatives aux droits acquis.