

URBANITÉ

La revue officielle de l'Ordre des urbanistes du Québec
et de l'Institut canadien des urbanistes

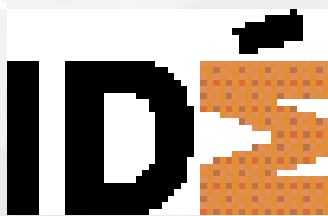
Volume 2, numéro 2
Juillet 2003



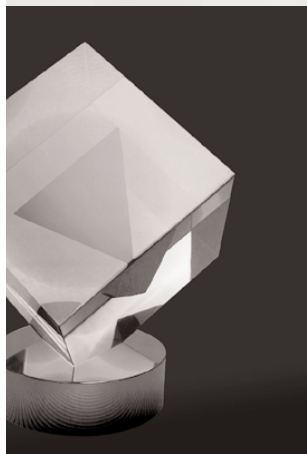
CANADIAN INSTITUTE OF
PLANNERS
INSTITUT CANADIEN DES
URBANISTES

PAS DANS MACOUR!

- 24** Reconstruire la ville
contre les citoyens
- 38** Pas dans mon champs :
le NIMBY version agricole
- 49** La décontamination des sites
urbains réhabilitables



Institut de Design Montréal



GAGNANT DANS LA CATÉGORIE URBANISME

Le concours Les Prix de l'Institut de Design Montréal 2003 favorise l'excellence en design. Il est organisé en collaboration avec les associations professionnelles, l'appui des associations d'affaires et le soutien des partenaires principaux que sont Développement économique Canada et le Ministère des Affaires municipales et de la Métropole du Québec.

Résumé du projet gagnant dans la catégorie Urbanisme
Designer : Daniel Arbour, Élise Beaugard, Stéphane D. Tremblay,
Daniel Arbour & Associés,
Site de la gare Jean-Talon
Les Propriétés Provigo Limitée.

Le designer a exercé de façon unique la profession d'urbaniste en prenant en charge la planification urbaine, le design et la gestion du projet en intégrant les ressources de son bureau avec celles des partenaires commerciaux et municipaux. La qualité du design était la clé de la revitalisation du site et de la cohésion socio-économique du quartier.
Au départ, la restauration et la mise en valeur d'un édifice à haute valeur patrimoniale et la réhabilitation d'un espace désuet et sans identité avaient pour but l'intégration d'un espace commercial de grande surface.
Le nouvel ensemble a réussi à conjuguer le concept de place publique, à caractère essentiellement piétonnier, avec les impératifs techniques d'un vaste stationnement sous-jacent. La place s'inspire de la tradition des jardins français avec allées, bosquets, d'orientation différente ont été conçus au moyen de corrections optiques modifiant la perception de deux trames urbaines déterminante pour la réalisation de l'un des meilleurs exemples d'intégration de commerce de grande surface en milieu urbain. Elle a permis la consolidation d'activités commerciales d'un secteur économiquement moribond. L'ensemble contribue grandement à la dynamique du quartier et à la qualité de vie des citoyens.



Institut de Design Montréal

390, rue Saint-Paul Est
Marché Bonsecours (niveau 3)
Montréal (Québec)
Canada H2Y 1H2

Téléphone : (514) 866-2436
Télécopieur : (514) 866-0881
Courrier électronique : idm@idm.qc.ca
Site Web : <http://www.idm.qc.ca>
<http://www.info-design.qc.ca>

PARTENAIRES PRINCIPAUX



Développement économique Canada

Canada Economic Development

Canada

Québec

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

2003

Calendrier	2	Pas de porcherie dans ma cour !	31
Nouvelles	3	<i>par Roméo Bouchard</i>	
Chronique juridique	7	La médiation sociopolitique pour contre le NIMBY	34
Usages indésirables : peut-on les interdire?		<i>par Jean Godin</i>	
<i>par Mathieu Quenneville</i>		« Pas dans mon champ » : le NIMBY version agricole	38
Opinion	8	<i>par François Thomas</i>	
Pour la normalisation de la réglementation d'urbanisme		Coup d'oeil municipal	
<i>par Bruno Bergeron, urbaniste-conseil</i>		Le projet de consolidation du Marché Jean-Talon	42
DOSSIER : PAS DANS MA COUR		<i>par Pierre Malo</i>	
Avant-propos	10	Les Tours de télécommunications sans fil, un mal nécessaire	47
La bête noire des urbanistes		<i>par Jean-Luc Poulin</i>	
<i>par François Goulet</i>		La décontamination de sites urbains réhabilitables	49
Le phénomène NIMBY et l'implantation des grands équipements	15	<i>par André D'Aragon</i>	
<i>par Julien Lauzon</i>		Coup d'oeil international	
Entretien avec Debra Stein, présidente de GCA Strategies		Vélos et villes : voiles et vents	53
Mobiliser des supporteurs plutôt que convaincre les opposants	21	<i>par Juan Torres Michel</i>	
<i>par François Cadotte</i>		Le nouveau New York: L'esprit des jeux	55
Reconstruire la ville contre les citoyens ?	24	<i>par Marie-Danielle Faucher</i>	
<i>par Paul Lewis</i>		Regard sur le passé	46
Du nouveau en matière d'approbation référendaire	28	Le choix du site d'Expo 67	
<i>par Me Marc-André LeChasseur</i>		<i>par Guy R. Legault</i>	

PROCHAIN THÈME : 40 ans d'urbanisme

URBANITÉ

Comité éditorial :

François Cadotte, président
François Goulet
Paul Arsenault
Claude Beaulac
François Guignard
François Ménard
Denis Koka Kimbau

Pour rejoindre le comité éditorial ou pour émettre vos commentaires, veuillez le faire par courriel à urbanite@ouq.qc.ca

Conception graphique : L'Infographe
Impression : Imprimerie HLN

Calendrier de parution : février-mai-août-novembre
Grille des tarifs publicitaires disponible sur demande

Les administrateurs au Bureau de l'Ordre sont :

Claude Beaulac, président
Pierre Marcotte, 1er vice-président
Jean Côté, 2e vice-président
Jacques Besner, trésorier
Louise Audet, administratrice
Raphaël Fischler, administrateur
François Cyr, administrateur
Monique Dubuc, administratrice nommée
Rénald Turgeon, administrateur nommé

Permanence :

- Odette Michaud, directrice de la gestion administrative
- Nathalie Corso, secrétaire administrative et responsable des comités
- François Ménard, directeur des communications

Ordre des Urbanistes du Québec
85, rue Saint-Paul Ouest
4e étage, B-5, Montréal QC H2Y 3V4
(514) 849-1177 • www.ouq.qc.ca

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Tous les textes publiés dans Urbanité ne reflètent pas forcément la position ou l'opinion de l'Ordre et n'engagent que l'auteur.

Le genre utilisé dans cette publication englobe le féminin et le masculin dans le seul but d'en alléger la présentation.

PARTENAIRE

A U A M Q

ASSOCIATION DES URBANISTES ET DES AMÉNAGISTES MUNICIPAUX DU QUÉBEC

CALENDRIER des ACTIVITÉS

12 septembre 2003

Tournoi de golf annuel de l'Ordre des Urbanistes du Québec

Lieu : Club de golf le Victorien

Info : François Ménard, 514-849-1177, fmenard@ouq.qc.ca

Coûts : 85\$ incluant déjeuner, Golf, voiturette et souper (membre de O.U.Q.)

95\$ incluant Golf, voiturette et souper (non-membre O.U.Q.)

25\$ cocktail et buffet

18 septembre 2003 de 9 h à 17

Le nouveau régime de protection du territoire et des activités agricoles

Conférencier: Brian Fahey, urb.

Lieu : Hôtel Gouverneur, 2405, Île Charron, Longueuil

Info : Julie Faucher, (418) 527-1231 ou 1-800-305-1031,

info@comaq.qc.ca, <http://www.comaq.qc.ca/main.asp>

Coûts : 345 \$ pour les membres de l'OUQ

7 octobre 2003 de 9h à 17h

Rédaction réglementaire appliquée à l'urbanisme

Lieu : Hôtel Gouverneur Place Dupuis, 1415, rue St-Hubert, Montréal

Info : François Ménard, 514-849-1177, fmenard@ouq.qc.ca

Coûts : 195 \$ pour les membres de l'OUQ

245 \$ pour les non-membres

1^{er} novembre 2003

« Des acteurs engagés, des intermédiaires de premier plan » (AQU)

Lieu : Auberge de la Rive, 165, ch. Sainte-Anne, Sorel-Tracy

Renseignements : à venir

6 novembre 2003

Gala Reconnaissance

Souper et spectacle d'Alain Choquette

Lieu : Cabaret du Casino de Montréal

Info : François Ménard, 514-849-1177, fmenard@ouq.qc.ca

Coûts : 145 \$ comprenant souper, spectacle, cocktail et vin

7 novembre 2003

40 ans d'urbanisme au Québec- Journée mondiale de l'urbanisme

Congrès annuel de l'Ordre des urbanistes du Québec

Lieu : À Montréal, endroit à déterminer

Info : François Ménard, 514-849-1177, fmenard@ouq.qc.ca

Coûts : À déterminer

14 et 15 novembre de 8 h 30 à 17 h

Lois et règlements régissant l'urbanisme

Lieu : À déterminer

Info : François Ménard, 514-849-1177, fmenard@ouq.qc.ca

Coûts : 50 \$ pour les stagiaires en urbanisme (non-inscrit à l'examen)

145 \$ pour les membres de l'OUQ, AQU et AUAMQ

175 \$ pour les non-membres



Ouvrez la porte à l'assurance de groupe auto, habitation et entreprise de **La Personnelle**

Et découvrez les nombreux avantages de votre nouveau régime :

- Rabais de groupe
- Choix de protections pour votre auto*, votre habitation et votre entreprise
- Conseils d'agents professionnels
- Service d'indemnisation parmi les meilleurs au Canada

Simple comme bonjour !

Demandez une soumission au **1 888 597-3673**

Pour plus d'information, visitez www.lapersonnelle.com


laPersonnelle


Ordre des
Urbanistes du
Québec

* L'assurance auto n'est pas offerte en Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, et il existe des restrictions d'assurance pour les autres.

Allan Rock annonce la création du Comité consultatif national sur les pylônes d'antennes

Le ministre de l'Industrie, Allan Rock, a annoncé la création du Comité consultatif national sur les pylônes d'antennes. Ce comité, composé de fonctionnaires municipaux, de représentants de l'industrie et d'experts des milieux médical et universitaire, sera présidé par David A. Townsend, professeur de droit à l'Université du Nouveau-Brunswick.

« Les nouvelles procédures modernisées régissant l'emplacement des pylônes d'antennes doivent refléter le point de vue des citoyens et étendre à l'ensemble du Canada les bienfaits économiques et sociaux des technologies sans fil, des technologies de diffusion et des technologies à large bande sans fil », a déclaré le ministre Rock. « L'examen national de la politique sur les pylônes d'antennes assurera que l'on tienne compte du point de vue des Canadiennes et des Canadiens dans l'élaboration de ces procédures. J'attends avec impatience les résultats des consultations publiques et les recommandations du président de l'examen en vue d'établir pour l'avenir une politique sur les pylônes d'antennes qui soit juste et nuancée. »

Outre son président, le comité est formé des membres suivants : Rod Dobell, professeur émérite de politiques publiques à l'Université de Victoria ; Mary McBride, épidémiologiste à la British Columbia Cancer Agency ; Frank Leonard, maire de Saanich en Colombie-Britannique ; Nick Makale, président du Comité spécial des télécommunications de la Ville de Calgary ; Roger Poirier, directeur exécutif du Wireless Information Resource Centre et président de RBP Associates ; Christine Racine, consultante en urbanisme à Montréal et William (Bill) Rowat, président de l'Association des chemins de fer du Canada.

Au cours des dernières années, la demande de services de diffusion et de services sans fil s'est traduite par une importante augmentation du nombre de pylônes d'antennes érigés un peu partout au Canada. Les règlements régissant l'érection de ces pylônes relèvent de la Loi sur la radio-communication qu'administre Industrie Canada.

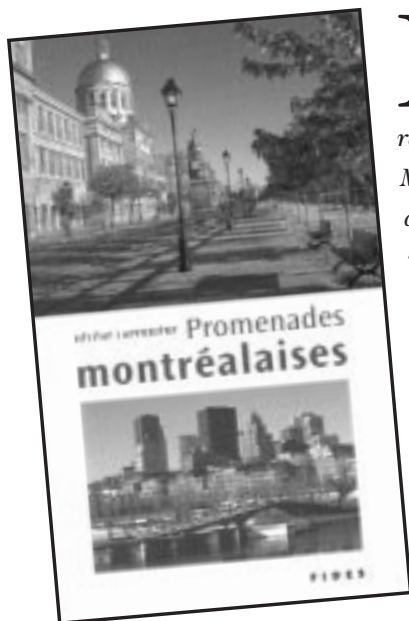
M. Townsend et le comité mèneront des consultations publiques auprès des citoyens, des collectivités et des entreprises sur les améliorations à apporter à la politique et aux procédures régissant l'emplacement des pylônes d'antennes. L'examen portera sur les questions suivantes :

- De quelle façon le processus de consultation locale concernant le choix de l'emplacement d'un pylône d'antenne en particulier peut-il être amélioré ?
- Quels sont les calendriers d'exécution les plus appropriés pour l'approbation de l'emplacement d'un pylône en particulier, et pour le règlement des litiges à cet égard ?
- De quels moyens dispose-t-on pour déterminer rapidement si une installation proposée est susceptible d'engendrer des champs de radiofréquences excédant les limites d'exposition établies dans les zones d'habitation et d'activités humaines ?
- Quels seraient les renseignements les plus utiles aux personnes préoccupées par les installations proposées et quelle serait la meilleure façon de les leur communiquer ?
- De quelle façon et dans quelle mesure l'utilisation partagée de pylônes peut-elle contribuer à réduire le nombre de pylônes ?
- Les autorités locales responsables de l'utilisation des sols et les promoteurs d'antennes pourraient-ils établir des protocoles concernant la planification et l'emplacement des structures d'antennes, des lignes directrices régissant les aspects visuels et des mécanismes de règlement des différends ?

Les notices biographiques du président du comité et de ses membres et une fiche d'information sur l'examen de la politique sur les pylônes d'antennes ont été jointes à ce communiqué. Les personnes et les organismes qui souhaitent soumettre leurs observations dans le cadre de cet examen sont priés de les faire parvenir à antenne@unb.ca ou de les transmettre par télécopieur au Bureau de consultation sur les antennes au (506) 453-4548.

Allan Rock, Minister of Industry, today announced the appointment of the National Antenna Tower Review Committee. The Committee, consisting of municipal officials, as well as industry, health and academic experts, will be chaired by David A. Townsend, Professor of Law at the University of New Brunswick.

Promenades montréalaises



Hélène Laperrière est urbaniste et détient un doctorat de l'Université de Montréal. La valorisation des paysages urbains et régionaux du Québec est au cœur de son action professionnelle depuis plus de vingt ans. Disponible aux Éditions FIDES, 24,95 \$. Photos de la page couverture réalisés par Publi-photo (Y. Marcoux)

Ville d'Amérique au cœur européen, ville cosmopolite et festive, Montréal sait marier les saveurs du monde. Assemblage de quartiers, voire de villages, la métropole du Québec recèle quantité de secrets bien gardés, à l'abri des parcours touristiques habituels.

De Senneville à Pointe-aux-Trembles, et de Cartierville à Verdun, toute l'Île de Montréal, devenue une seule et même ville, est ici passée en revue. Mêlant informations culturelles et pratiques, de courts chapitres présentent et détaillent les nombreux visages des 27 nouveaux arrondissements montréalais. Conviés à des promenades inédites, les visiteurs comme les Montréalais amoureux de leur ville découvriront, par le biais de descriptions, de cartes et photographies en couleurs, des patrimoines architecturaux variés, de multiples lieux culturels et une vie quotidienne plurielle.

Pour aller au-delà des sentiers battus, pour profiter d'une vision d'ensemble de l'Île de Montréal, voici un guide original qui est tout à la fois un livre qui prépare au voyage, un compagnon de promenades et un ouvrage de référence.

Un cocktail en hauteur

Plus de 50 membres de l'OUQ ont répondu à l'invitation de la Commission de la capitale nationale pour un cocktail qui s'est déroulé le 9 mai dernier à l'Observatoire de Québec. C'est dans le cadre d'une rencontre entre les administrateurs de l'OUQ et le conseil exécutif de l'ICU que cette activité s'est déroulée. Les personnes présentes ont pu profiter d'un décor enchanteur et d'une vue impressionnante de la Capitale. Nous tenons à remercier M. Pierre Boucher, Président-directeur-général, de la Commission capitale nationale pour cette invitation.





Entente de partenariat entre le Centre de géomatique du Québec et l'UMQ

Une source d'information neutre et indépendante en géomatique

Afin d'augmenter l'utilisation des outils géomatiques dans les organisations municipales membres, a conclu une entente de partenariat avec le Centre de géomatique du Québec.

Le Centre de géomatique du Québec est un organisme paragouvernemental sans but lucratif accrédité par le ministère de l'Éducation et le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche comme centre de transfert technologique. Le CGQ a pour mission de promouvoir l'utilisation de la géomatique au sein des organisations comme outil de gestion et de planification et de supporter celles-ci dans leur processus de géomatisation.

Le CGQ possède une équipe multidisciplinaire composée de professionnels en géomatique, en informatique et en technologie de l'information. Cette équipe travaille sur des projets de stratégie organisationnelle, de recherche et de développement appliquée, d'adaptation technologique de veille et de formation. Le centre se distingue des autres organismes oeuvrant dans le domaine de la géomatique sous plusieurs aspects. Tout d'abord, le CGQ n'est lié à aucune technologie en particulier, il est donc en mesure d'arrimer les diverses technologies disponibles sur le marché aux besoins des organisations. Le CGQ a, par ailleurs, conclu des ententes de partenariat scientifique avec les universités de Sherbrooke et de Chicoutimi. Ces ententes lui permettent de mettre à profit des ressources spécialisées en informatique et en géomatique afin de répondre à un grand nombre de besoins et de problématiques particulières. Ces partenariats sont complétés par des ententes avec d'autres centres de transferts technologiques spécialisés dans des domaines connexes.

L'intervention se fait en collaboration étroite avec l'entreprise privée car le CGQ ne développe aucune solution technologique. En vertu de sa mission, le CGQ se veut un facilitateur dans la réalisation de dossiers géomatiques. Les organisations municipales peuvent alors plus facilement améliorer le service aux citoyens tout en réduisant les coûts associés à la mise en place des technologies.

Les domaines d'applications de la géomatique sont nombreux et variés. Pour le milieu municipal, mentionnons notamment :

- Transport : planification et gestion des réseaux (routier, transport en commun)
- Infrastructures : inventaire et gestion des équipements urbains (aqueduc, égouts, gaz, électricité, etc.)

- Aménagement : planification urbaine et zonage
- Sécurité publique : gestion et prévention des sinistres (incendie, police).

L'entente de partenariat conclue a pour objectif notamment de proposer une **entente exclusive** de services qui vise à faire profiter les membres de l'UMQ de **tarifs privilégiés**. Les membres pourront en fait profiter d'une **offre intégrée** qui se veut en amont de l'intervention traditionnelle des firmes privées, fournisseurs de services et de technologies. Cette offre intégrée porte sur les stratégies et processus de géomatisation, les choix technologiques, l'évaluation et l'expérimentation technologique, le support, l'adaptation, la veille et la formation.

Le centre de géomatique du Québec est également porteur d'un projet unique de mise en place d'un laboratoire d'évaluation et d'expérimentation des technologies utilisés en géomatique, équipements, logiciels et progiciels.

C'est en fait l'expérience vécue à la ville de Matane qui a fait naître l'idée de ce nouveau service d'aide à la géomatisation des organisations. Le personnel du centre a en effet vécu et été impliqué directement dans un processus intégré de géomatisation des services d'urbanisme, techniques et travaux publics. Echelonnée sur une période de quatre ans, c'est cette expérience qui a permis de bien saisir le besoin d'accès à une information de source neutre et indépendante, information qui permet des économies importantes pour la municipalité en temps et en argent. Les résultats des travaux réalisés par le laboratoire seront accessibles à partir du site Internet du Centre de géomatique.

Certaines études récentes démontrent que le gain de productivité pour les organisations qui adoptent la géomatique est de l'ordre de 7 pour 1. Dans ce contexte, la création de nouveaux laboratoires aura certes un impact des plus positifs pour la concrétisation de dossiers géomatiques.

Pour en savoir plus sur le CGQ, et l'entente de partenariat, consulter le site de l'UMQ ou communiquer avec M. Réjean Loiselle au (514) 282-7700 (240), ou contacter directement M. Yves Blackburn urbaniste, directeur général, du centre de géomatique du Québec au (418) 698-5995

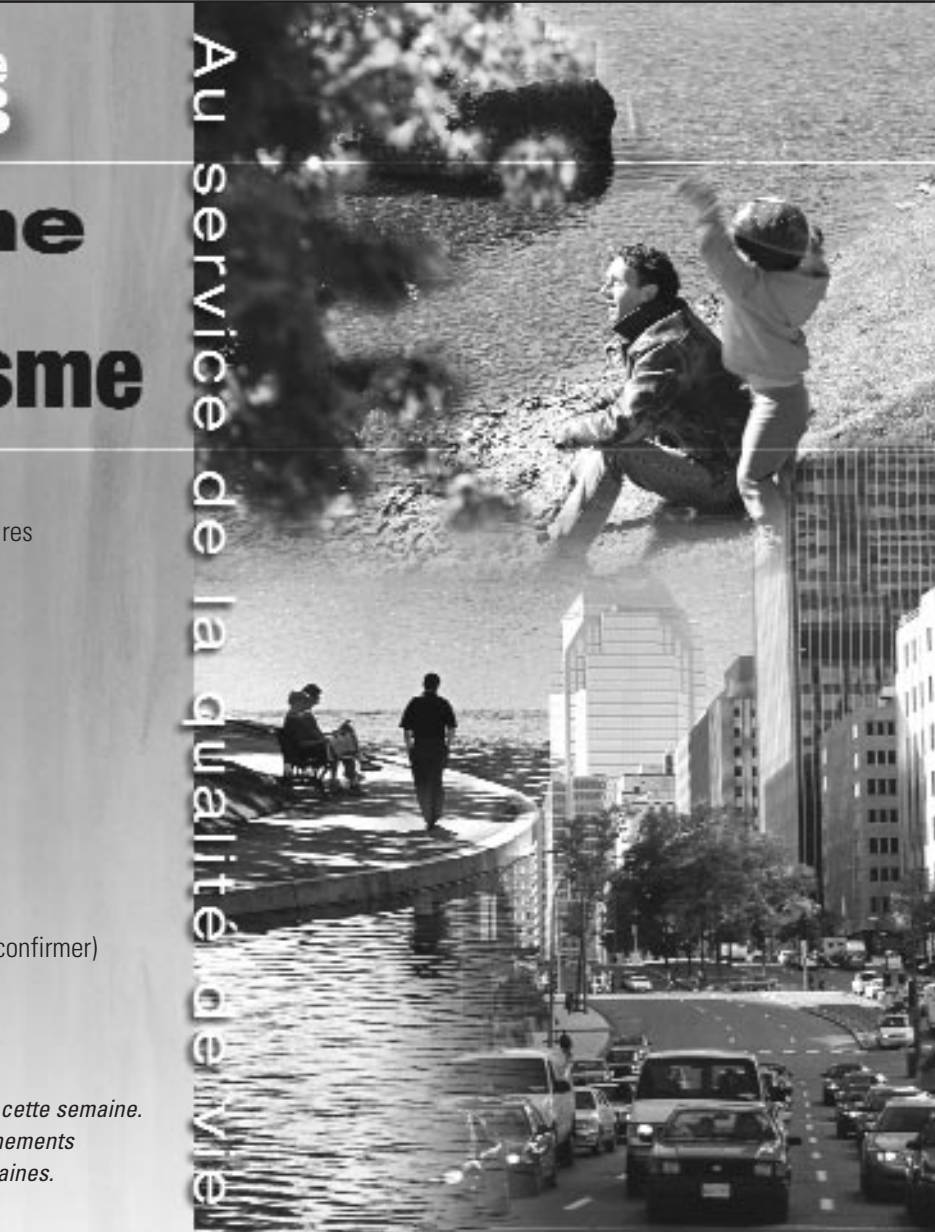
La section des membres est maintenant en ligne

La section des membres de l'Ordre des urbanistes du Québec est présentement en ligne sur le site Internet de l'Ordre au www.ouq.qc.ca

Les membres y retrouveront plusieurs services et renseignements utiles tels que : le répertoire des membres, les services et tarifs corporatifs, les offres d'emploi, la modification de votre profil personnel, etc.

Pour y accéder vous devez utiliser votre numéro de permis ainsi que votre date de naissance. Année-mois-date (AAAA/MM/JJ).

Pour toute information complémentaire ou pour tout autre problème technique, n'hésitez pas à contacter M. François Ménard, directeur des communications au 514-849-1177.



Du 1^{er} au 8 novembre 2003

Semaine de l'urbanisme

Au service de la qualité de vie

1er novembre
« Des acteurs engagés, des intermédiaires de premier plan » (AQU)
Lieu: Auberge de la Rive,
165, ch. Sainte-Anne, Sorel-Tracy
Renseignements: à venir

6 novembre
Gala 40^{ième} anniversaire de l'OUQ
Cabaret du Casino de Montréal

7 novembre
Colloque de l'OUQ
Holiday Inn Sélect, Montréal
Conférencier invité : François Asher (à confirmer)

8 novembre
Journée Mondiale de l'urbanisme

*D'autres activités sont prévues lors de cette semaine.
Vous recevrez d'autres renseignements
au cours des prochaines semaines.*

Usages indésirables : peut-on les interdire?

Mathieu Quenneville, avocat, Prévost Auclair Fortin d'Aoust

Les municipalités ont toujours tenté d'éviter que les usages indésirables ne soient pas exercés sur leur territoire. Des règlements ont donc été adoptés afin d'interdire, de limiter ou de déplacer ces usages sur le territoire de la municipalité. Jusqu'à quel point un conseil municipal peut intervenir pour empêcher l'établissement d'une entreprise incommode pour la population ? Le présent texte résume brièvement les principales règles relatives à la prohibition de certains usages par les règlements de zonage.

Tous les gens qui ont des notions d'urbanisme savent que le territoire d'une municipalité est divisé en plusieurs zones à l'intérieur desquelles certains usages sont autorisés. La tentation est souvent très forte pour les conseils municipaux d'interdire complètement certains usages qui sont susceptibles de troubler la quiétude de la population, tels que les carrières, les méga-porcherie, les bars de danseuses nues ou les lieux d'enfouissement sanitaire. Bien que l'idée de prohiber totalement un usage sur l'ensemble du territoire d'une municipalité puisse naître d'une intention louable d'agir dans le meilleur intérêt des citoyens, le conseil municipal pourrait-il interdire totalement une activité ? Si le conseil peut agir ainsi, quels sont les paramètres qui doivent être respectés ?

Depuis plusieurs années, les tribunaux ont eu l'occasion de rappeler le principe qui est à l'effet qu'une municipalité ne peut pas prohiber sur l'ensemble de son territoire un usage qui serait par ailleurs licite¹. Ces prohibitions peuvent résulter d'une disposition expresse du règlement de zonage ou encore découler implicitement de l'application des dispositions du règlement². Une prohibition implicite pourrait notamment résulter de l'énumération des usages autorisés. Dans un tel cas, l'usage qui n'est pas mentionné serait prohibé.

L'arrêt *Bernard c. Corporation municipale des Cantons Unis de Stoneham et Tewkesbury* démontre la position stricte que les tribunaux adoptent dans les litiges où il est démontré qu'un conseil municipal a utilisé son pouvoir de réglementation afin d'interdire totalement un usage. Dans cet arrêt, la Cour d'appel déclarait illégal et inopposable à l'appelante, une disposition du règlement de zonage qui

n'autorisait aucun autre type d'habitation autre que les habitations unifamiliales. Cette restriction implicite avait pour effet d'interdire sur tout le territoire la construction de bâtiments d'habitations bifamiliales, trifamiliales ou multifamiliales.

Bien entendu, comme pour tout principe, il existe des exceptions que les juristes et les urbanistes doivent connaître.

D'une part, le législateur provincial peut, par une disposition expresse, permettre à une municipalité de prohiber totalement un usage. À titre d'exemple, nous pouvons citer l'article 460 de la *Loi sur les cités et villes* qui prévoit qu'une municipalité peut notamment prohiber sur son territoire les salles de billard et les salles de jeux électroniques.

D'autre part, un règlement de zonage pourrait interdire un usage afin de se conformer aux directives et aux objectifs du schéma d'aménagement. Cette justification pour une municipalité de prohiber totalement un usage découle de l'obligation de conformité du règlement de zonage au schéma d'aménagement. Le schéma d'aménagement pourrait prévoir, par exemple, l'implantation d'un seul lieu d'enfouissement pour l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté. Une municipalité située à l'intérieur des limites de la MRC pourrait alors interdire l'exploitation d'une telle activité sur son territoire.

Nous désirons vous souligner que la prohibition implicite ne doit pas nécessairement exister au moment de l'entrée en vigueur du règlement pour être illégale. Elle pourrait ainsi naître des années après l'entrée en vigueur du règlement de zonage. Ce fut d'ailleurs le cas dans l'arrêt *Mont St-Grégoire (Municipalité) c. Centre d'enfouissement sanitaire St-Athanase inc*⁴, où la MRC avait abandonné aux municipalités la gestion des sites d'enfouissement de déchets après l'entrée en vigueur du règlement de zonage de la municipalité du Mont St-Grégoire. Dès ce moment, la prohibition totale du règlement municipal à l'égard des sites d'enfouissement sanitaire est devenue illégale.

1 L. Giroux, « Les pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme », dans *Collection de droit 7, Droit public et administratif*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1998, p. 336.

2 *Côté-Paquin c. Ville de Ste-Adèle*, J.E. 95-451 (C.A.).

3 J.E. 96-109 (C.A.).

4 REJB 1999-14411 (C.A.).

Enfin, un règlement de zonage pourrait prohiber un usage afin de respecter certaines restrictions à l'usage des sols imposées par des lois telles que la *Loi sur la protection du territoire agricole* et dans une certaine mesure la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Rédiger un règlement afin de limiter les usages indésirables

Afin d'éviter que des usages indésirables soit exercés sur leur territoire, plusieurs municipalités ont décidé d'autoriser les usages les moins appréciés à l'intérieur d'une infime partie du territoire. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs eu l'occasion de se prononcer sur cette façon de légiférer dans l'arrêt *Ville de Montréal c. Arcade Amusement*⁵. Les restrictions imposées par la ville de Montréal faisaient en sorte que les salles d'amusement ne pouvaient être établies que dans moins de 1% des zones où cet usage était autorisé. Malgré l'importance de ces restrictions, la Cour suprême a déterminé que le règlement était valide puisqu'il permettait néanmoins la libre exploitation des appareils et des salles d'amusement dans les secteurs autorisés.

Par ailleurs, qu'arrive-t-il d'un règlement qui autorise un usage dans une seule zone et à l'intérieure de laquelle cet usage ne pourrait être exercé en raison de contraintes physiques, telle une sablière dans une zone entièrement située sur du roc ?

À moins que la mauvaise foi du conseil municipal ne soit établie, en démontrant notamment qu'il avait connaissance de l'impossibilité d'exercer l'usage concerné à cet endroit, les tribunaux ne devraient pas intervenir dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la municipalité quant à l'implantation des usages sur le territoire de la municipalité⁶. De plus, imposer l'obligation à la municipalité de s'assurer dans tous les cas de la possibilité d'exercer un usage dans une zone précise aurait pour effet d'introduire un critère additionnel aucunement prévu par la loi. Une position contraire reviendrait à prétendre que la municipalité aurait l'obligation de garantir aux citoyens, sous peine de nullité du règlement que l'usage autorisé peut être efficacement exercé ou à tout le moins économiquement réalisable⁷.

Conclusion

Dans l'éventualité où un tribunal décide qu'un usage se trouve prohibé totalement, il ne faut pas nécessairement prétendre que le règlement sera déclaré nul et que l'usage qui était auparavant prohibé pourra être exercé partout sur le territoire de la municipalité. Les probabilités sont importantes que seule la disposition prohibant l'usage soit déclarée inopposable. Dès ce moment, il faudra vérifier dans quelle zone l'usage devrait être utilisé en fonction de sa compatibilité avec les usages autorisés. Cette étude permettra, par exemple, d'éviter qu'un bar de danseuses nues soit exploité dans une zone résidentielle.

Municipalities have always striven to ensure that their land was not being used for purposes considered to be undesirable. Countless by-laws have been adopted to prohibit, restrict or relocate any such utilization. Up to what point can a municipal council intervene to prevent the establishment of an enterprise that inconveniences the public? This text provides a brief summary of the main conditions involved in the application of zoning by-laws to ban certain activities.

5 [1985] 1 R.C.S. 368.

6 *Ville de Ste-Anne-des-Plaines c. Dickie*, REJB 2000-21649 (C.A.).

7 S. Sansfaçon, *Le règlement municipal*, Québec, Les publications Prévost, Auclair, Fortin, D'Aoust, 1995, p. 303 (mise à jour périodique).



Lucienne Roy
Directrice

**Caisse Desjardins
des fonctionnaires
du Québec**

Centre de service Palais de justice
1, rue Notre-Dame Est, bur. 3.110
Montréal (Québec) H2Y 1B6

Téléphone: (514) 873-2127
Télexcopieur: (514) 873-3671

Pour la normalisation de la réglementation d'urbanisme

Bruno Bergeron, urbaniste-conseil

Urbaniste depuis plus de vingt ans, avant de rejoindre l'équipe Fahey et Associés, monsieur Bergeron a occupé plusieurs postes au sein d'instances municipales, dont le poste de chef du Service de l'aménagement et des programmes de la nouvelle grande ville de Longueuil.

Collaborateur: Eric Morency, urbaniste

Eric Morency détient un baccalauréat en géographie de l'université Laval et une maîtrise en urbanisme de l'université McGill. Il est à l'emploi de Fahey et associés.

Déjà au milieu des années soixante-dix, la Direction générale de l'urbanisme du ministère des Affaires municipales avait publié un modèle de règlements de zonage, de construction et de lotissement à l'intention des municipalités semi-urbaines et rurales qui pouvait être adapté aux besoins particuliers de chacune des municipalités. En première partie, se trouvaient les dispositions concernant le zonage et le lotissement et en deuxième partie, la réglementation concernant la construction et les dispositions finales. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme adoptée quelques années plus tard, n'a pas fondamentalement atteint l'à propos de cette structure réglementaire, mais a plutôt ajouté de nouveaux pouvoirs qui aujourd'hui se retrouvent, pour la plupart des municipalités, dans des règlements distincts

À la fin des années quatre-vingt, des membres de l'Ordre des urbanistes s'étaient penchés sur le projet de normaliser les outils d'urbanisme. Le projet a été rapidement rejeté par plusieurs de nos confrères et consœurs puisque proposer un cadre unique aux urbanistes pour rédiger les documents de planification ou les documents de contrôle du territoire portait atteinte aux valeurs chères aux urbanistes. Le droit à la créativité et à la liberté d'action était menacé.

Pourtant nombre de professions ont inscrit dans leur pratique des règles qui assurent à la clientèle, rigueur et accessibilité. Pensons aux règles comptables qui sont enseignées dès les premières années du baccalauréat, en précisant aux étudiants que ces règles sont là pour être apprises et ne sont pas là pour être contestées. Pensons au cahier, rédigé par les évaluateurs agréés, où aucune liberté de rédaction n'est autorisée et qui fait d'ailleurs l'objet de questions à l'examen d'entrée à la profession.

OÙ NOUS MÈNE LA LIBERTÉ ?

Chaque municipalité depuis l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, a dû adopter un plan d'urbanisme et une réglementation sur le lotissement, la construction et

le zonage auxquels se sont ajoutés plusieurs autres règlements, tels les plans d'implantation et d'intégration architecturale, les dérogations mineures, les sites du patrimoine, etc. Ces règlements ont été rédigés soit à l'aide de documents en vigueur dans la municipalité ou de règlements empruntés ou rarement selon de nouvelles propositions. L'exercice a été mené principalement par des urbanistes ou plus rarement par des professionnels de différente formation. Peut-on aujourd'hui se questionner sur les résultats ?

Prenons ici l'exemple de la définition du mot « terrain » lue dans 20 règlements différents provenant de municipalités de toute taille (voir tableau). Pourquoi le mot terrain ? Il s'agit d'un terme de base très important de la réglementation d'urbanisme qui identifie l'unité sur laquelle reposera un ensemble de règles et de dispositions qui encadrera les usages.

Il ne s'agit pas ici d'identifier la meilleure ou la pire des définitions, mais le propos illustre la complexité de lecture des règlements d'urbanisme à partir de la définition d'un seul mot sachant que chaque règlement d'urbanisme compte des dizaines de mots nouvellement définis chacun selon l'inspiration de son rédacteur. D'ailleurs, le document du ministère des Affaires municipales de 1974 ne définissait pas le mot terrain mais utilisait davantage le mot « lot bâtissable » qui signifiait *un lot ou plus d'un lot servant ou ne devant servir qu'à un seul usage principal*.

QUE NOUS DIT LA LITTÉRATURE ?

Le *Guide de rédaction législative* de Tremblay-Turgeon-Lagacé publié par la Société québécoise d'information juridique en 1984, donne comme directives « qu'on ne définit un terme que dans les cas suivants :

- si la définition n'existe pas dans les dictionnaires usuels,
- si la définition existe mais est insuffisamment précise pour l'application de la loi,
- s'il y a un risque de confusion entre différentes acceptations d'un même terme.

Municipalité	Définition du mot terrain
1	Terrain : Étendue de terre déterminée auquel s'ajoute le mot Site : Immeuble compris dans un plan relatif à une opération cadastrale.
2	Désigne l'ensemble formé par un ou plusieurs lots ou partie de lots servant ou pouvant servir à un seul usage, à un seul bâtiment principal ou à un seul ensemble immobilier.
3	Un ou plusieurs lots, ou partie de lot, contigus ou servant ou pouvant servir à un seul usage principal ou utilisation dominante.
4	Fond de terre constitué d'un ou de plusieurs lots ou partie de lots contigus.
5	Emplacement : espace de terre d'un seul terrain, formé d'un ou de plusieurs lots contigus identifiés sauf lorsqu'ils sont traversés par une voie ferrée ou d'une ligne de transport d'énergie.
6	Tout espace de terre d'un seul tenant, servant ou pouvant servir à un seul usage principal ou des usages principaux, autorisé par le présent règlement.
7	Un ou plusieurs lots comprenant une propriété détenue par des personnes physiques ou morales en vertu du droit privé ou public. Un terrain doit avoir un seul usage principal.
8	Un ou plusieurs lots ou partie de lots servant ou destiné à un seul usage principal.
9	Un ou plusieurs lots, pouvant servir à un usage principal aux conditions mentionnées dans le présent règlement.
10	Un ou plusieurs lots ou partie de lots contigus et constituant une même propriété, à l'exclusion d'une voie de circulation.
11	Un lot ou un ensemble de lots contigus constituant une seule entité et destiné à recevoir un seul usage principal.
12	Un lot ou un ensemble de lots contigus ou encore une ou des parties d'un lot ou de plusieurs lots contigus dans chaque cas dont le propriétaire enregistré est une seule personne ou plus d'une personne le ou les détenant en propriété indivise.
13	Lot, partie de lots ou groupe de lots formant une seule propriété foncière, enregistrée ou non et servant ou pouvant servir à un seul usage principal.
14	Un lot ou un ensemble de lots contigus ou encore une ou des parties d'un lot ou de plusieurs lots contigus dans chaque cas dont le propriétaire enregistré est une seule personne ou plus d'une personne le ou les détenant en propriété indivise.
15	Propriété d'un seul tenant composé d'un ou plusieurs lots ou de partie de lots distincts.
16	Tout espace de terre d'un seul tenant, servant ou pouvant servir à un ou des usages principaux.
17	Un ou plusieurs lots, ou partie de lots, servant ou pouvant servir à un usage principal.
18	Lot, partie de lots ou groupe de lots ou partie de lots, servant ou pouvant servir à un seul usage principal.
19	Lot, partie de lots ou groupe de lots formant une seule propriété foncière, enregistrée ou non et servant ou pouvant servir à un seul usage principal.
20	Espace de terre d'un seul tenant formé d'une ou de plusieurs parties de lot originaire et/ou d'un ou plusieurs lots identifiés.

Cependant même lorsqu'un mot a plusieurs sens, il est généralement inutile de le définir car le contexte suffit, la plupart du temps, à indiquer le sens exact dans lequel il est employé. »

Dans la publication de Pierre-Yves Guay, intitulée *Introduction à l'urbanisme - approche théorique - instruments et critères*, publiée en 1987, il est précisé « que le règlement de lotissement régit la mise en marché du sol, mais tend parfois un frein aux ambitions des promoteurs. Il assure que toute division, subdivision ou modification d'un lot, créant ou modifiant ainsi un terrain, sera conforme aux

objectifs du plan d'urbanisme. »

Au dictionnaire Robert on lira plusieurs définitions du mot « terrain » :

- 1- étendue de terre considérée dans son relief ou sa situation ;
- 2- portion de l'écorce terrestre considérée quant à sa nature, son régime ou son âge ;
- 3- lieu où se déroule des opérations militaires ;
- 4- état d'un organisme quant à sa résistance aux agents pathogènes ou à sa prédisposition à diverses infections ;

5- espace, étendue de terre de forme et de dimension déterminée (voir emplacement ou parcelle) un emplacement aménagé pour une activité particulière.

Dans le document intitulé *La Boîte à outils d'un intervenant en urbanisme, les pouvoirs en matière de réglementation*, on précisera que « le lotissement est habituellement la première étape dans le processus de développement d'un territoire avant que celui-ci ne soit construit, utilisé ou même protégé. Le découpage d'un terrain en parcelles a une incidence sur l'aménagement futur d'un secteur car les constructions devront être implantées selon les objectifs retenus concernant les dimensions et l'orientation des lots. »

Dans la Loi sur l'aménagement à l'urbanisme à l'article 115, on précisera « qu'un règlement de lotissement peut spécifier pour chaque zone la superficie et les dimensions des lots ou des terrains par catégories de construction d'usage. On permettra l'établissement de conditions permettant l'agrandissement d'un lot dérogatoire. On pourra prescrire la superficie minimale, les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale, on pourra régir toute opération cadastrale, compte tenu de la topographie du terrain, etc. »

La clarté des énoncés et de la doctrine n'est pas très rigoureuse. Emplacement, terrain, lotissement, lot, tous ces termes employés pour désigner, tantôt la partie, tantôt le tout.

CONSTAT

Suggérer d'établir des règlements types en urbanisme pourrait encore aujourd'hui paraître tout à fait rétrograde. Restreindre la liberté des rédacteurs ne serait pas plus populaire aujourd'hui qu'il ne l'était en 1980 ou en 1970.

Toutefois, la réglementation d'urbanisme est un des actes qui est majoritairement posé par des urbanistes en exercice. La population y aura de plus en plus accès par Internet. Elle sera à même de chercher à comprendre ces dispositions qui viennent régir l'usage de la propriété qu'elle a chèrement acquise.

De nombreux règlements seront bientôt réécrits suite aux fusions municipales puisque la gestion de plusieurs règlements pour un même nouveau territoire, pose problème à l'équipe qui est chargée du contrôle du territoire. Mais

cette question ne se pose-t-elle pas aussi du point de vue du citoyen, du point de vue des professionnels, des promoteurs, de leurs agents. Quand ces mêmes acteurs du développement ont à travailler dans plusieurs municipalités du Québec, de si grande distance entre le cadre réglementaire de chaque municipalité se justifie mal et plusieurs seraient-ils tentés de réclamer un allègement réglementaire ou plus simplement une déréglementation. N'avons nous pas une réflexion à faire ?

Already by the mid-1960s, the Planning Directorate of the Ministry of Municipal Affairs had released a model zoning, construction and subdivision by-law that could be adapted to the individual needs of municipalities located in semi-urban and rural areas. The first part consisted of provisions on zoning and subdivision, and the second part addressed construction issues and contained final provisions. The Land Use Planning and Development Act, adopted a few years later, maintained this fundamental regulatory structure and added new powers that, today, for most municipalities, are covered by separate by-laws.

[Vancouver](#) [Calgary](#) [London](#) [Toronto](#) [Ottawa](#) [Montréal](#) [Québec](#) [New York](#) [Londres](#)



Fondation solide.

McCarthy Tétrault possède des bases solides pour permettre à votre entreprise de prospérer.

Les avocats du groupe du droit immobilier et planification sont en mesure de faciliter la coordination uniforme d'opérations interprovinciales et transfrontalières.

McCarthy Tétrault, le plus important cabinet d'avocats au Canada, a été récemment désigné par *Chambers Global : The World's Leading Lawyers* comme le « Meilleur cabinet d'avocats canadien de l'année ».

Le Windsor
1170, rue Peel
Montréal (Québec) H3B 4S8
Tél. : (514) 397-4100

Le Complexe St-Amable
1150, rue de Claire-Fontaine,
7e étage
Québec (Québec) G1R 5G4
Tél. : (418) 521-3000

L'expertise. Les résultats.™

McCarthy
Tétrault

mccarthy.ca

McCarthy Tétrault s.r.l.

URBANITÉ



PAS DANS
MACOUR!

DOSSIER

La bête noire des urbanistes

Pas dans ma cour »! Pour les développeurs et pour les urbanistes, l'expression est une menace, la promesse d'oppositions véhémentes, de débats houleux et de coûteux retards. Selon une étude de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, c'est le problème le plus souvent mentionné par les urbanistes municipaux canadiens, quand vient le temps de réaliser du logement abordable¹. Les manifestations de « Pas dans ma cour » sont tout aussi craintes en matière de développement industriel, agricole et lors de l'implantation de grands équipements publics.

Le bon Dieu ne fait plus de terrain, c'est bien connu. C'est en parti pourquoi les manifestations de « Pas dans ma cour » semblent de plus en plus fréquentes. Les contraintes de développement de plus en plus nombreuses (protection du territoire agricole, des zones inondables, développement durable, Smarth Growth) pourraient aussi contribuer à cette recrudescence, en encourageant la densification de territoires de plus en plus restreints.

Les manifestations de « Pas dans ma cour » ne datent pas d'hier : déjà en 1898, des Montréalais faisaient, tout comme le bourgeois gentilhomme, du NIMBY sans le savoir. Ils s'opposaient à l'établissement dans leur voisinage de ce qu'il était convenu d'appeler à l'époque un asile pour aliénés, prétextant qu'ils seraient exposés à des inconvénients et dangers constants : violence, risque de maladie, contamination de l'air et du fleuve, sans compter l'impact de l'établissement sur la valeur des riches propriétés voisines².

Plus d'un siècle a passé depuis, et on sait maintenant que les enfants du voisinage d'une maison pour sidéens ne sont pas plus à risque que d'autres de développer cette maladie. On sait aussi que parler de nuisances en référence à la venue dans un quartier d'une garderie ou de logements abordables est une manifestation d'intolérance. De nombreuses études démontrent que l'implantation de logements communautaires n'a pas d'impact sur la valeur des maisons avoisinantes. Ces choses là sont connues, documentées et pourtant il y a encore des manifestations d'opposition communautaires à de tels établissements, la plus récente étant l'opposition de résidents de Fleurimont à la venue d'une résidence pour personnes âgées.³ C'est en référence à de tels excès, émotifs et irrationnels, que l'expression « NIMBY » a été créée.

Pour certains développeurs, toute manifestation d'opposition est devenue synonyme de NIMBY. C'est là un autre excès, puisque de nombreux projets et équipements privés et publics suscitent effectivement des nuisances qu'il faut gérer, et puisque la plupart des projets sont perfectibles. Pour ces développeurs, l'expression NIMBY se veut péjorative et prend pour cible ceux qui s'opposent à un projet, présenté comme d'intérêt public. Les développeurs ont ajouté d'autres insultes à leur vocabulaire, notamment avec l'expression « CAVE » (Citizens against virtually everything). L'expression est aussi péjorative en français qu'en anglais, les opposants devenant des CAV-ers ou des CAVE-man (hommes des cavernes). Le vocabulaire décrivant les opposants au développement ne cesse de s'allonger avec par exemple LULU pour « locally unwanted land use », GOOMBY pour « get out of my back yard »; NOTE pour « Not Over There Either », BANANA pour « Build absolutely nothing anywhere near anything »; NOPE pour « Not on Planet Earth ». Quand l'opposition vient des élus, certains parlent maintenant de NIMTO, pour « Not in my term of office ».⁴

1 Susan Fisher, *Sondage auprès de municipalités canadiennes : Mesures de réglementation favorisant l'abordabilité et les choix de logements*, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Le point en recherche, Série socio-économique, Numéro 87, Ottawa, octobre 2001, 12 pages.

2 Burgess, 1898, cité dans Michael Dear, *Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome*, dans *Journal of the American Planning Association*, Vol. 58, No. 3, été 1992, pp 288 à 300.

3 Maurice Cloutier, « L'intolérance à son paroxysme » *La Tribune*, Sherbrooke, 9 mai 2003.

4 Cette façon d'étiqueter des opposants serait, selon certains, un héritage des années 60, quand l'acronyme SWINE - que l'on peut traduire par porc, et qui signifie Students Wildly Indignant about Nearly Everything - était utilisé pour désigner les opposants à la guerre du Viet Nam.

Dossier

Avant-propos

Il semble donc que le « Pas dans ma cour » s'inscrit entre deux pôles, entre l'intolérance et le droit à l'opposition. Ce continuum est fort bien couvert par les collaborateurs de notre dossier. Avec sa revue de littérature, Julien Lauzon montre que l'expression « Pas dans ma cour » est devenue un syndrome, étudié, balisé, et même traitable, c'est à dire pour lequel il existe des moyens de prévention. Dans leurs textes respectifs, Jean Godin et François Thomas traitent d'un de ces moyens, la médiation, un nouveau champ d'activité pour un nombre croissant d'urbanistes. De façon nuancée, la spécialiste américaine Debra Stein propose en entrevue des outils non pas pour contrer l'opposition mais plutôt pour susciter l'appui à des projets de logements abordables.

Les études de cas montrent que de façon générale, les opposants manifestent plus bruyamment que ceux qui « ne sont pas défavorable » à un projet. C'est pourquoi le syndrome du « Pas dans ma cour » oblige à repenser nos pratiques de consultation publique, afin de permettre à l'ensemble des points de vue de s'exprimer. Le texte de Marc André Lechasseur donne l'exemple des nouveaux pouvoirs que le législateur a inclus dans la Charte de la Ville de Montréal (l'article 89) pour soustraire certains grands équipements d'intérêt public du supplice du « NIMBY ». C'est un peu comme si le législateur reconnaissait que la consultation référendaire donne à un nombre restreint de citoyens un pouvoir de veto sur des projets d'intérêts publics.

C'est à Roméo Bouchard, président de l'Union Paysanne, que revient le mandat d'illustrer le droit à l'opposition, avec le cas des porcheries. Paul Lewis, pour sa part, se demande si les Montréalais ne sont pas en voie de devenir les champions toutes catégories de l'opposition systématique, ce qui hypothéquerait sérieusement le développement de la métropole.

Le syndrome du « Pas dans ma cour » interpelle et forge notre profession. Certains diront même qu'il représente une part de plus en plus importante de cette profession. Ce dossier donnera à l'urbaniste quelques pistes de réflexions pour mieux se positionner par rapport aux manifestations de « NIMBY ». Quel rôle peut jouer l'urbaniste confronté à une situation de « Pas dans ma cour » : arbitre, médiateur, expert, spectateur, promoteur ? À vous de choisir. Bonne lecture.

François Goulet pour le comité éditorial

“Not in my backyard!” For developers and planners, this expression has become a threat – a promise of vehement opposition, turbulent debates and costly delays. According to a study led by the Canadian Mortgage and Housing Corporation, Canadian municipal planners see the NIMBY syndrome as the number-one obstacle to building low-cost housing⁵. Public outcry of this sort is also a major concern in matters related to industrial and agricultural development and the installation of large-scale public facilities.

5 Susan Fisher, Survey of Canadian Municipalities: Regulatory Measures for Housing Affordability and Choice, Canadian Mortgage and Housing Corporation, Research Highlights, Socio-Economic Series, Number 87, Ottawa, October 2001, 12 pages.

Le phénomène NIMBY et l'implantation des grands équipements¹

Julien Lauzon,

Détenteur d'un baccalauréat (UQAM) et d'une maîtrise en urbanisme (U. de M.), l'auteur a travaillé comme assistant de recherche au sein de la Chaire en paysage et environnement de l'Université de Montréal sur des questions relatives à la qualité de vie à proximité des lignes de transport d'énergie. Actuellement, il est conseiller en urbanisme pour l'arrondissement de Saint-Laurent à Montréal.

L'implantation des grands équipements publics sont des projets de plus en plus complexes tant au niveau de leur planification que de leur acceptation par les collectivités d'accueil. Les valeurs associées à la qualité de vie, à la qualité de l'environnement et à la conservation des paysages et des espaces naturels étant plus présentes aujourd'hui, l'acceptation du public à l'égard de ces équipements a grandement diminué. L'organisation de mouvements d'opposition relatifs à la venue d'équipements d'utilités publiques est devenue chose courante. L'implantation des nouvelles lignes de transport d'énergie dans le paysage québécois n'échappe pas à ce phénomène d'opposition, qui, à leur égard, est devenu quasi automatique. Le cas de la ligne Hertel / des Cantons, dossier suivi par les médias québécois locaux et nationaux, démontre bien ce genre d'opposition, et, plus récemment, le défunt projet de ligne Grand-Brûlé / Vignau a aussi soulevé de fortes oppositions de la part de la MRC des Laurentides « en raison des impacts négatifs sur l'environnement, sur la qualité de vie des résidents et des villégiateurs et sur la mise en valeur des potentiels récréotouristiques que recèle son territoire ». L'observation de ces comportements de résistance et l'analyse des débats entourant la localisation de ce genre d'équipements font couramment référence au phénomène dit NIMBY (Not In My Back Yard) auquel on accorde une connotation généralement péjorative.

Le présent texte a pour objectifs de résumer les grandes caractéristiques du phénomène NIMBY et de

montrer sa relation avec l'implantation d'infrastructures d'utilités publiques. Sous la forme d'un survol de la littérature, une première partie cherche à définir et comprendre ce qu'est le phénomène. Un deuxième volet effectue un bref survol des pistes de solution qui ont été mises de l'avant afin de gérer, voire éviter, ce type de réaction.

Qu'est ce que le phénomène NIMBY ?

Depuis une vingtaine d'années, le phénomène NIMBY est largement explicité dans la littérature nord-américaine et même européenne depuis les années quatre-vingt-dix. Si l'acronyme anglophone NIMBY est souvent utilisé, en français, on retrouve de plus en plus l'expression « pas dans ma cour » ou « pas dans mon jardin ».

Lecourt (2000), à partir des travaux de Dear (1992), définit le phénomène NIMBY comme un « syndrome « qui » exprime la résistance collective à l'imposition de services d'utilités collectives³ ». Si cette définition renvoie à une opposition globale, la quasi totalité des auteurs américains, d'après la revue de la littérature sur le sujet effectuée par Burningham (2000), s'entendent pour distinguer le besoin du projet, qui lui n'est pas contesté, de sa localisation choisie par le maître d'ouvrage, qui, elle, est rejetée : « NIMBY is used to describe opponents of new developments who recognise that a facility is needed but are opposed to its siting within their locality⁴. »

1 Cet article s'inspire d'une recherche portant sur la qualité de vie et les aspects visuels d'une ligne de transport d'énergie réalisée à la Chaire en paysage et environnement de l'Université de Montréal sous la direction de Michel Gariépy et à laquelle l'auteur a participé.

2 BAPE (2001), *Projet de Ligne à 315 KV Grand-Brûlé-Vignau par Hydro-Québec*, Rapport d'enquête et d'audience publique n° 148, Québec, Bureau d'audience publique sur l'environnement, 162 p.

3 Plusieurs auteurs ont déjà dressé une revue de littérature exhaustive sur les comportements NIMBY, notamment Charlier (1999), Burningham (2000) et Lecourt (2000).

4 Arnaud Lecourt (2000), *Proximité et aménagement : le phénomène NIMBY, évolution d'une notion*, Rennes, RÉSO-Université Rennes II, p. 53. Burningham (2000), p. 56.

Au Québec, l'utilisation de l'expression se range, généralement, dans cette acception comme en témoigne la définition de Marie Beaubien pour qui le phénomène NIMBY exprime une « résistance sociale à accepter sur son territoire tout projet qui menacerait ou qui serait perçu comme une menace à la qualité de vie.⁵ »

Un phénomène à interprétations multiples

De nombreux auteurs se sont interrogés sur l'interprétation du syndrome NIMBY. Lecourt (2000) par exemple, se questionne à savoir s'il s'agit d'une réaction égoïste, d'une revendication écologiste, ou plutôt d'une remise en cause de la démocratie. Pour l'auteur, la première interprétation (réaction égoïste) serait issue d'études sociologiques⁶ avançant qu'au moment où des riverains s'opposent de façon réactive à un projet, en se regroupant rapidement en association, « le bien commun défendu se réduit à l'addition de biens privés même si les termes d'environnement, de patrimoine ou de qualité de vie [...] y sont fréquemment mobilisés⁷ ». Pour ces sociologues, « la revendication écologiste n'est qu'une couverture, c'est la défense des biens privés qui est la source de la mobilisation⁸ ». Il s'agirait ainsi d'un phénomène de « montée en généralité » qui est habituellement observable dans les associations de riverains et où « il s'agit de légitimer la protection du patrimoine individuel [...] menacé par la proximité de nuisance, en se référant au patrimoine naturel ou culturel, conçu comme bien commun de la société tout entière⁹. » Dans cette interprétation du phénomène, on met en lumière que de nombreux regroupements d'opposants utiliseraient ainsi des arguments de type collectif (protection du patrimoine, du paysage, de l'environnement, etc.) pour préserver leurs biens privés et leur qualité de vie personnelle¹⁰.

Une deuxième interprétation du phénomène NIMBY est issue des sciences politiques et prétend que cette attitude correspond plus globalement « à une remise en cause de la démocratie représentative et à un questionnement sur les notions de gouvernance ou de démocratie participative¹¹ ». Dans ce courant, le syndrome NIMBY renvoie à une volonté de la population « d'intervenir sur la scène publique en tant que riverains opposés au projet¹² ». De ce point

de vue, le phénomène NIMBY est perçu comme une manifestation sociale, voire un comportement de contestation, face aux décisions qui se prennent au-dessus du public.

Dans une troisième interprétation, il semble que l'attitude NIMBY corresponde davantage à un phénomène spatial, se manifestant en fonction de la distance de l'équipement par rapport à la population locale. Gaussier (1995) a élaboré le graphique de cette représentation.

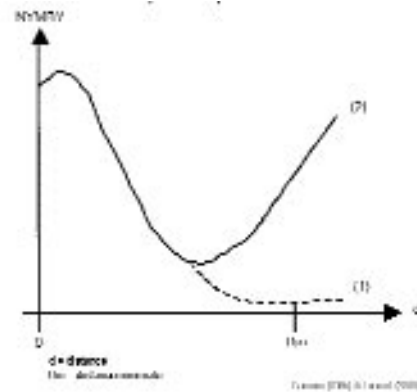


Fig. 1 : L'expression spatiale du NIMBY

L'auteur explique que le NIMBY est fort lorsque la population est sur le lieu d'une forte probabilité d'existence d'un équipement perçu comme étant nuisible ($d=0$). Ainsi, deux scénarios seraient possibles :

- (1) Plus la distance entre la population et l'équipement est grande, plus le comportement NIMBY est faible.
- (2) Il existe une distance minimale (DM) pour laquelle l'effort d'éloigner l'équipement le plus loin possible des habitations est suffisant. Toutefois, à une distance trop éloignée, le NIMBY est susceptible de se manifester de nouveau, et ce par le fait que l'équipement risque d'être implanté dans un milieu à nouveau problématique¹³.

5 Définition présentée par Marie Beaubien lors d'un colloque sur le syndrome " Nimby " organisé par la Fondation québécoise en environnement, décembre 1989. Conférence intitulée: " Comprendre le phénomène pour mieux le gérer ", [En ligne], <http://www3.sympatico.ca/marie.beaubien/nimby.htm> (Page consultée le 10 avril 2003).

6 Il cite, en autres, Lafaye et Thévenot (1993).

7 Arnaud Lecourt (2000), op. cit., p. 54.

8 Ibid., p. 54.

9 Vincent Veschambre (2000), Proximité et conflits environnementaux : Le NIMBY dans le discours associatif (pays de la Loire), Angers, CARTA-Université d'Angers, p. 59.

10 Ibid., p. 59.

11 Arnaud Lecourt (2000), op. cit., p. 54.

12 Tapie-Grime (1997), in Lecourt (2000), p. 54.

13 Cf., Gaussier (1995), in Lecourt (2000), p. 3.

De ce point de vue, la proximité spatiale demeure une variable importante dans l'évolution des taux d'acceptation sociale de plusieurs projets où ce n'est qu'à une « distance croissante du lieu d'implantation du projet, que l'on voit évoluer ces taux vers une acceptation sociale plus importante¹⁴ ».

Cette considération peut être mise en relation avec la théorie des « coquilles d'espaces » développée par Abraham Moles¹⁵. Ainsi, il semble que l'individu se construit, de manière psychologique, des sphères ou des coquilles de différentes échelles, et ce notamment autour de sa résidence et de son environnement de vie. L'individu serait ainsi plus sensible aux événements susceptibles de se produire à l'intérieur de sa coquille. Cette théorie démontre bien la sensibilité des gens envers leur environnement de proximité, dont le terrain privé et le voisinage immédiat. L'implantation d'un équipement public ou d'un quelconque projet risque donc d'être vécu comme une intrusion, surtout lorsqu'elle se fait à l'intérieur de cette « coquille », voire de cette limite subjective, favorisant ainsi chez les riverains l'apparition des comportements NIMBY. Ces comportements prennent souvent leur source dans la crainte d'une diminution de la valeur foncière des propriétés suite à la mise en place du projet. Ce genre de crainte est particulièrement observable lors de la construction de ligne de transport d'énergie. Toutefois, celle-ci semble diminuer en fonction de la distance grandissante entre la ligne et la résidence¹⁶.

Notons qu'il existe plusieurs variantes au comportement NIMBY et ce, en fonction des différentes échelles territoriales. Initialement, le syndrome NIMBY traduisait une opposition à un projet se situant à l'échelle locale¹⁷. Aujourd'hui, il semble observable à différents niveaux territoriaux et, souvent, sous des appellations différentes. À l'échelle de la rue, on retrouvera l'appellation « NIMS », pour « Not In My Street » ou « pas dans ma rue ». À l'échelle du quartier, on parlera des « NOOS », pour « Not On Our Street » ou « pas dans mon quartier ». À des échelles plus vastes, on retrouvera l'expression « NOPE », pour « Not On Planet Earth ». Il existe ainsi une panoplie d'acronymes selon les échelles d'opposition et qu'on peut regrouper sous l'expression « LULU », pour « Locally Unwanted Land Use » ou « localement non voulu ».

Trois axes de recherche sur les NIMBY

Il se dégage, de la littérature consultée, trois grands axes de recherche au sujet du syndrome NIMBY. Un premier axe s'intéresse plus particulièrement aux **stratégies des communautés d'accueil** face à une situation conflictuelle en rapport à l'implantation d'un équipement destiné à la collectivité. Ainsi, les travaux de Dear (1982) et Long (1978) ont démontré que « le pouvoir de la communauté dans un conflit localisé se manifeste par un jeu de stratégies possibles en réponse aux propositions du groupe dominant¹⁸ ». Les stratégies utilisées, par les groupes impliqués dans de tels conflits, se situent alors entre le « départ du lieu menacé, la manifestation, la résignation face à l'aménagement, l'activité illégale parfois de type terroriste, et la participation à la concertation si elle existe¹⁹ ».

Un deuxième axe de recherche, aussi illustré par les travaux de Dear (1982), consiste à étudier les **facteurs déterminant les attitudes des communautés d'accueil**. Ainsi, il existerait une certaine hiérarchie dans l'acceptation des équipements et l'attitude des communautés à leur égard et ce, en fonction du type d'équipement proposé et de ses caractéristiques propres. Par exemple, une maison pour personnes âgées serait accueillie plus favorablement par la population locale qu'un centre d'accueil pour alcooliques ou toxicomanes. La « taille » serait une des premières caractéristiques, puisqu'il apparaît qu'un équipement de petite taille est plus facile à faire accepter. « Le nombre d'équipements » déjà en place dans le voisinage serait aussi, selon Lecourt (2000), un facteur influençant l'acceptation ou l'opposition de la collectivité locale. Le rapport du BAPE sur la ligne de transport d'énergie à 735 kv Saint-Césaire / Hertel démontre bien, en ce sens, le faible niveau d'acceptation qu'un projet peut recevoir par la communauté locale où celle-ci se plaint d'une surabondance de pylônes sur son territoire²⁰ ce qui détermine son opposition à la venue d'une nouvelle ligne dans la région.

Finalement, un troisième axe de recherche s'intéresse aux « **caractéristiques de la communauté d'accueil** ». Il existerait un contraste entre la tolérance des habitants de « l'inner city » soit la ville centre, et les fortes oppositions véhiculées par les habitants de la « suburb », soit la banlieue²¹.

14 Charlier (1999), in Lecourt (2000), p. 3.

15 Abraham Moles (1995), Vers une psycho-géographie, in Bailly et al., (sous la dir. de), Encyclopédie de géographie. Paris, Éd. Economica, p. 159-187. La théorie des coquilles d'espaces développée par Moles s'inspire des travaux initiés par Hall (1973) au sujet du concept des bulles personnelles.

16 Entre les lignes (1993), Perception des impacts générés par la présence et l'exploitation des lignes de transport, phase II : sondage auprès de la population vivant à proximité, Montréal, Hydro-Québec, Vice-présidence Environnement, 411 p.

17 Arnaud Lecourt (2000), op. cit., p. 52.

18 Dear (1982) et Long (1978), in Arnaud Lecourt (2000), p. 53.

19 Arnaud Lecourt (2000), op. cit., p. 53.

20 BAPE (2000), Ligne à 735 KV Saint-Césaire-Hertel et poste de la Montérégie, Rapport d'enquête et d'audience publique no 144, Québec, Bureau d'audience publique sur l'environnement, p. 30-78.

21 Arnaud Lecourt (2000), op. cit., p. 54.

Éviter les comportements NIMBY

La littérature, au sujet des comportements NIMBY, fait état de plusieurs approches possibles dans le but de surmonter ou d'éviter les mouvements d'opposition lors de l'implantation d'équipements collectifs susceptibles de générer des risques ou des nuisances environnementales. Le tableau I résume ces pistes de solutions qui, bien qu'elles demeurent envisageables, ne représentent pas dans tous les cas l'approche à préconiser.

Tableau I
Moyens mis de l'avant pour surmonter les réactions de type NIMBY²²

MOYENS	BUTS
1. Coordination	Prise en charge, par l'appareil bureaucratique, de moyens permettant la coordination entre les différents acteurs.
2. Débats publics	Multiplification des opinions.
3. Vote de confiance du public	Recours aux autorités (élus et gestionnaires) pour la mise en place de moyens coercitifs, dont l'expropriation.
4. Adoption de règlements	Élaboration de normes sur la santé, la sécurité, la protection du patrimoine, etc.
5. Saisie des opportunités	Choisir l'option de moindre résistance.
6. Négociation ou médiation	Cas par cas, mise en place de mesures de mitigation.
7. Compensations	Versement d'incitatifs financiers à des individus ou à des collectivités touchés par le projet.
8. Recours aux tribunaux	Jugement de la cour.

Pour surmonter les NIMBY, la littérature souligne abondamment l'importance de la mise en place de « débats publics » dans le but de recueillir les opi-

nions de la communauté d'accueil, mais aussi d'inclure cette communauté dans le processus de planification²³. Cet aspect, qu'on peut rattacher à la consultation publique, apparaît comme étant un point de départ essentiel pouvant améliorer les taux d'acceptation de la population locale envers de futurs équipements. Dear (1982), qui distingue essentiellement trois approches généralement adoptées par les promoteurs dans la relation qu'ils entretiennent avec les communautés d'accueil, parle ainsi de la *community-based* qui renvoie à une transparence et à une collaboration du maître d'œuvre avec la communauté d'accueil. Cette collaboration se traduit par une plus grande préoccupation du promoteur à l'égard des inquiétudes du public. En ce sens, les répondants à une enquête sociale de la société Électricité de France (EDF), visant à connaître l'opinion de la population française à l'égard de ses équipements, ont dénoncé davantage les procédures d'implantation plutôt que la présence de l'équipement, à savoir, « des prises de décisions autoritaires », une « absence de concertation » et une « absence d'information » de la part de l'entreprise. Les répondants reprochaient ainsi à EDF « l'implantation de poteaux sans consultation des intéressés²⁴ ». Ce type de procédure, trop souvent identifiable une fois le processus de planification bien enclenché, motive d'autant plus l'opposition et le rejet significatif du projet. Dear (1982) parle alors de *government-based*, procédures observables lorsqu'un promoteur « cherche à imposer l'aménagement à la communauté en obtenant au préalable l'ensemble des permis nécessaires, voire une révision du zonage urbain²⁵ ». La construction de la grande surface alimentaire Loblaws, près de la gare Jean-Talon à Montréal, est un bon exemple d'une entente qui s'est presque exclusivement déroulée entre la Ville de Montréal et le promoteur, avant que la population n'ait pu véritablement se prononcer sur le dossier.

Finalement, bien que le recours aux tribunaux, ce que Dear appelle le *court-based*, demeure, à notre sens, une alternative peu souhaitable et ce, tant pour le promoteur que la communauté d'accueil, il devient souvent nécessaire pour arbitrer les différends entre ces deux parties. Les procédures judiciaires ayant entourées le projet de ligne de transport d'énergie Hertel / des Cantons est un bon exemple de cette approche où suite à une forte opposition locale et régionale à l'égard du projet, la cour avait dû trancher et donner raison au gouvernement québécois et son mandataire, Hydro-Québec.

22 Adapté de Michel Boisvert (2001) et de Saley (1983).

23 Furby, Lita et al. (1988), " Public perceptions of electric power transmission lines ", in *Journal of Environmental psychology*, vol. 8, n° 1, p. 19-43. Et Dear (1992), in Arnaud Lecourt (2000), p. 53.

24 EDF (1995), *Perception et représentation des lignes électriques : Les résultats de quatre tables rondes*. Paris, Direction des études et recherches, Service information, prospective et normalisation, 32 p.

25 Dear (1982), in Arnaud Lecourt (2000), p. 54.

26 Conférence intitulée: " Comprendre le phénomène pour mieux le gérer " donnée par Marie Beaubien, décembre 1989.

Vers une démarche proactive

Au Québec, l'intérêt entourant le phénomène NIMBY est, à tout de moins, relativement récent. En 1989, lors d'une conférence présentée à la Fédération québécoise en environnement (FQM), la question des NIMBY était à l'ordre du jour²⁶. Plusieurs approches, à mettre de l'avant au moment de la planification d'un projet susceptible de se heurter à des mouvements d'opposition, y étaient présentées. Essentiellement destinées aux maîtres d'œuvre et aux promoteurs, ces approches, présentées sous la forme de moyens et d'attitudes, sont ici résumées. D'actualité, ceux-ci nous apparaissent comme étant une démarche à privilégier, notamment dans la conduite et la planification des grands équipements publics.

Tableau II
Moyens et attitudes à mettre de l'avant par les maîtres d'œuvre

MOYENS
1. Planification en prévoyant les répercussions à long terme.
2. Élaboration de critères d'emplacement tenant compte de toutes les considérations : économiques, techniques, sociales, politiques, environnementales, etc.
3. Mécanismes d'information, de consultation et de participation, au moment de la planification d'un projet.
4. Utilisation de différents modes de communication : formels-informels.
5. Utilisation de divers types d'information : techniques et vulgarisés.
6. Implication de sources externes et représentatives pour étudier les dossiers et diffuser l'information.
ATTITUDES
1. Ouverture, transparence et disponibilité.
2. Climat d'échange et de non-confrontation.
3. Attitude proactive et non réactive orientée vers les solutions.
4. Respect mutuel entre les intervenants – concertation.
5. Attitude de compromis.

Source : Marie Beaubien (1989), [En ligne], <http://www3.sympatico.ca/marie.beaubien/nimby.htm> (Page consultée le 10 avril 2003)

Ces moyens misent sur une planification du projet qui prévoit à la fois les répercussions à court, moyen et long terme, c'est-à-dire les impacts qui toucheront les différentes étapes de la vie du projet, tant sa construction, son fonctionnement et son entretien que son démantèlement ou son remplacement lorsqu'il sera désuet. Les mécanismes de consultation, de participation et d'information, quels qu'ils soient, seront donc intégrés tôt dans le processus de planification afin de faciliter les ajustements au regard des préoccupations du public sans avoir à reformuler l'ensemble de la proposition. Dans ce contexte, l'information relative au projet doit être facilement accessible par le public et la disponibilité de personnes-ressources est importante dans le but de véhiculer, vulgariser et transmettre cette information, tant de façon formelle (présentations publiques, documentations, site Web, etc.) qu'informelle (information téléphonique, courriel, etc.). C'est ce type d'information vulgarisé qui intéressera les différents acteurs touchés, surtout les riverains, et qui alimentera les discussions. L'information technique permettra, au besoin, de clarifier certains détails ou inquiétudes, et c'est pourquoi elle doit rester accessible. En ce sens, le maître d'œuvre ou le promoteur ne doit pas percevoir ces informations comme des éléments ne servant qu'à alimenter l'opposition et qui, en fin de compte, ne feront que nuire à la bonne réalisation de son projet. Au contraire, la transparence du promoteur favorisera un climat propice à l'échange et à la non-confrontation. Les attitudes à mettre de l'avant par le maître d'œuvre visent donc l'entretien de bonnes relations entre ce dernier et les collectivités d'accueil.

Une attitude proactive plutôt que réactive facilitera les discussions entre les parties et orientera le discours vers les solutions. Le climat dans lequel se dérouleront les procédures aura aussi un impact sur la réceptivité des collectivités d'accueil impliquées. Un promoteur, trop pressé à faire accepter son projet, sera souvent perçu comme peu ouvert à l'échange, ce qui aura comme résultat d'introduire un climat de pression à travers les consultations. La concertation demeure la voie à entreprendre, gardant à l'esprit que les compromis ouvriront souvent la porte à une meilleure perception du maître d'œuvre, perception qui pourra lui être bénéfique lors de l'acceptation de projets futurs.

Conclusion

On conclura en disant que plusieurs interprétations du phénomène NIMBY existent et que différents axes de recherche à son sujet ont été développés. De façon générale, tous s'entendent pour dire que l'intégration d'un mécanisme de consultation et d'information des citoyens en amont du processus de planification diminue les probabilités d'oppositions féroces de la

Dossier

Le phénomène NIMBY

part des communautés d'accueil et des riverains. Diverses caractéristiques du projet sont aussi susceptibles de déterminer les niveaux d'acceptation de la population. Le type d'équipement, sa taille, ainsi que le nombre déjà en place exercent une influence directe sur la probabilité que des comportements de résistance, de type NIMBY, se manifestent.

Bien qu'on puisse observer des comportements de résistance à d'autres échelles, dont la rue, « NIMS », et le quartier, « NOOS », les riverains, habitant à proximité immédiate de l'équipement, demeurent un groupe particulièrement fragile et susceptible de manifester davantage de résistance. L'individu accorde ainsi une grande importance à son environnement immédiat et cet aspect doit guider toute planification relative à des projets d'équipements publics.

The implementation of large-scale public facilities is becoming a more and more complex undertaking, not only in terms of planning and but also in terms of acceptance by the host community. Given the increased emphasis on the values associated with quality of life, environmental protection and wildlife and habitat conservation, public acceptance in this regard has plummeted in recent years. Movements against these types of projects have become commonplace. New energy supply lines in Quebec have not escaped this phenomenon – in fact, opposition in these cases is pretty much a given.

Entretien avec Debra Stein, présidente de GCA Strategies

Mobiliser des supporteurs plutôt que convaincre les opposants

Propos recueillis par François Cadotte

Rares sont les opposants purs et durs aux projets de logements abordables, de logements sociaux, de maisons pour toxicomane. Le hic : personne ne veut ces projets, et surtout leur clientèle, dans sa cour arrière. Cet enjeu se retrouve dans toutes les petites et grandes communautés d'Amérique du Nord. Debra Stein, l'une des spécialistes reconnues aux États-Unis en ce qui a trait à la question du NIMBY, peut en témoigner.



Présidente de GCA Strategies, Debra Stein se définit comme une professionnelle axée sur les résultats. Elle préfère, de son propre aveu, miser sur la reconnaissance et l'acceptation publique d'un projet par la mobilisation, plutôt que d'éliminer ou de neutraliser l'opposition. Debra Stein est l'auteure de plusieurs ouvrages tels Winning Community Support for Land Use Projects et Making Community Meetings Work, publiés par The Urban Land Institute, ainsi que Managing Community Meetings, publié par The International City/County Managers Association.

Urbanité s'est entretenue avec elle.

Urbanité : Plusieurs spécialistes ou chercheurs disposent de leur propre définition du syndrome NIMBY. En avez-vous une?

Debra Stein : L'appellation NIMBY réfère généralement à l'opposition manifestée par les citoyens vis-à-vis des projets affectant l'utilisation du sol. Ceci étant dit, j'établis une distinction claire entre faire face à une opposition publique découlant d'un de ces projets et mobiliser une communauté afin qu'elle supporte ledit projet.

Devrait-on placer sous l'étiquette NIMBY l'opposition à tout type de développement? Par exemple, devrait-on placer l'opposition aux projets de logements sociaux ou abordables dans la même catégorie que celle qui concerne les dépotoirs, les établissements correctionnels, les incinérateurs, les autoroutes ou les lignes à haute tension?

Il importe d'abord d'établir une distinction entre deux phénomènes : le NIMBY véritable (*Not In My BackYard*) et le LULU (*Locally Unwanted Land Uses*). Le NIMBY a trait à des usages acceptables que, d'ailleurs, la plupart

des citoyens acceptent et désirent dans leur communauté : les usines de traitement des eaux usées, les écoles, les résidences pour personnes âgées. Le litige n'est pas lié à l'usage en tant que tel, mais plutôt à sa localisation : le projet est trop près de la rivière, le système routier ne pourra supporter l'affluence additionnelle, il y a un terrain de jeu tout près... Les arguments commencent souvent de la façon suivante : « je ne suis pas vraiment opposé à ce projet, mais... »

En comparaison, le phénomène LULU est plus radical : il s'agit d'usages dont personne ne veut, souvent pour cause de divergences au niveau des valeurs. Par exemple, nous n'avons pas besoin d'un nouveau pénitencier, l'on devrait plutôt investir dans la prévention du crime. Au lieu d'un site d'enfouissement, pourquoi ne pas investir dans un programme de recyclage plus efficace? Le phénomène LULU s'exprime souvent dans le cas d'usines de traitement de déchets, d'infrastructures pénales, de projets liés aux services sociaux, et les projets d'habitation visant les gens que l'on perçoit comme étant eux-mêmes responsables de leur mauvaise condition (sans abris, ex-toxicomanes ou ex-détenus).

Le promoteur d'un projet controversé, s'il veut espérer le faire accepter et bien répondre aux objections, doit d'abord reconnaître si l'opposition qui s'exprime est basée sur l'acceptabilité de l'usage ou sur sa localisation.

Toujours selon la même logique, feriez-vous une distinction entre l'opposition l'opposition aux projets de logements abordables, de logements sociaux ou à des projets liés à des besoins spécifiques (clientèle ex-psychiatisée, ex-détenus, sans-abris, etc)?

L'opposition des citoyens face à des projets d'habitation peut surgir de préoccupations liées à l'implantation (impacts physiques), aux valeurs foncières (impacts économiques) et, particulièrement, à la nature des nouveaux résidents et la façon dont ceux-ci peuvent modifier potentiellement le caractère de la communauté (impacts sociaux).

L'éthique protestante du travail dispose encore d'une grande influence aux États-Unis. Lorsqu'ils jugent de l'importance d'un projet résidentiel pour des résidents ayant des besoins spécifiques, les citoyens se demandent d'abord si les résidents en question sont à blâmer ou non

pour leur condition. Plus ceux-ci le sont, moins les citoyens seront enclins à les accepter dans leur communauté. Par exemple, les Américains sont portés à croire que si vous êtes un toxicomane, un ex-détenu, une prostituée, vous ne devez vous en prendre qu'à vous-même. En revanche, les aînés et les enfants ne sont pas à blâmer pour leur condition ; ainsi les centres d'accueil et les garderies font généralement face à moins de résistance.

Constatez-vous l'apparition de certaines tendances ou nouvelles pratiques dans la façon dont les autorités locales luttent contre le NIMBY?

Selon moi, les politiciens américains sont confrontés de plus en plus au syndrome NIMBY, en matière d'infrastructures de services sociaux ou de logements sociaux parce qu'ils refusent de prendre le problème de front. Plutôt que d'assumer leurs responsabilités, les politiciens locaux tendent à s'en remettre aux instances judiciaires supérieures. J'irais même plus loin : les politiciens en quête de votes refusent tout simplement d'approuver des projets controversés, à moins que la Cour ne les y oblige. D'autres, soutenant ces projets du bout des lèvres, baissent trop facilement les bras en prétextant que l'on ne peut rien faire, surtout sans l'aide la Cour.

Il est certainement plus aisé pour un politicien d'approuver un projet controversé lorsqu'il existe des dispositions légales ou réglementaires à l'appui de ces projets, telles que des politiques d'inclusion (inclusionary zoning) ou des lois obligeant les autorités locales à faire leur juste part (fair share legislations).

Ici, au Québec, les promoteurs communautaires se fient beaucoup sur les autorités locales pour que les projets de logements sociaux soient acceptés dans la communauté. Selon vous, devraient-ils élaborer leur propre stratégie de communication pour faire face à l'opposition du voisinage ?

Dans la plupart des cas, il est insuffisant de simplement répondre aux arguments des opposants : vous devez mobiliser la population pour obtenir du support. Ceci veut dire que les promoteurs communautaires devraient entreprendre deux types de sensibilisation : l'une visant les opposants du projet et l'autre les supporteurs potentiels ; différents publics, en somme, sensibles à différents messages et, surtout, montrant différentes motivations. Les gens qui supportent les projets le font pour différentes raisons : ils veulent plus de logements, moins de sans-abris dans la rue, plus d'emploi, du développement économique et des retombées fiscales liées à cet investissement dans la communauté. En comparaison, les gens qui s'opposent à ces projets préfèrent le statu quo : ils ne veulent pas de circulation automobile additionnelle, d'écoles surpeuplées, ou quelque impact que ce soit provenant de la venue de « ces gens-là ».

La recherche psycho-sociale suggère d'ailleurs que les gens tendent à valoriser les avantages dont ils bénéficient au moment présent de 3 à 20 fois plus qu'ils ne valorisent les avantages éventuels et hypothétiques liés au projet. C'est ce qui explique probablement pourquoi il est beaucoup plus difficile de faire témoigner un supporteur que de le faire pour un opposant à un projet.

Dans le cas des changements de zonage, la loi prévoit que les municipalités du Québec doivent tenir un référendum si un certain nombre de citoyens vivant à proximité le demande. Que pensez-vous de la tenue de tels référendums dans le cas de projets de logements abordables, sociaux ou qui ont trait à des besoins spécifiques ?

Je ne connais pas les détails du processus référendaire au Québec, mais il m'apparaît, à première vue, légitimer l'idée qu'il n'existe pas de projets pouvant répondre aux besoins de la société dans son ensemble : il n'y aurait que des projets locaux (de voisinage) et seulement les riverains auraient droit de veto. Dans ce cas, le processus référendaire est évidemment biaisé en faveur du statu quo. Les intérêts de ceux qui ont besoin de ces habitations, mais qui ne peuvent se permettre de vivre dans le quartier, sont exclus d'emblée du processus de décision.

À mon avis, le processus référendaire serait beaucoup moins injuste si l'on permettait à tous les citoyens d'une ville de se prononcer sur la question. Si un référendum requerrait un certain pourcentage de vote de la totalité de la ville, alors les gens qui tentent de préserver le statu quo et ceux qui recherchent de nouvelles habitations ou des bénéfices pour l'ensemble des citoyens disposeraient d'un pouvoir équivalent.

Vous êtes consultante, comment décriveriez-vous votre approche face au phénomène NIMBY? Peut-on le prévenir ou est-ce un phénomène avec lequel les urbanistes ou les promoteurs doivent composer inévitablement ?

D'abord, ce que je ne suis pas : une consultante en processus de consultation publique. Je vais être franche. Je ne crois pas que, même si nous arrivions à mettre sur pied un processus de participation publique parfait, impliquant tous les citoyens, celui-ci déboucherait sur une demande spontanée de la communauté, par exemple pour une clinique de désintoxication. La plupart des professionnels de la consultation publique ainsi que les consultants dans le domaine, embauchés par les organismes publics, sont davantage préoccupés par la tenue d'un processus juste et démocratique que par l'atteinte d'un résultat viable pour la communauté.

En ce qui me concerne, je suis une professionnelle axée sur les résultats. Je suis embauchée pour réussir, c'est-à-dire pour réduire l'opposition, pour susciter une adhésion publique au projet, tout en respectant le cadre légal et politique de la consultation. Ceci peut impliquer des pratiques de participation publiques conventionnelles telles que des charrettes, ou l'utilisation d'outils de communication comme des sites internet ou des bulletins. Mon travail mise sur la reconnaissance et l'acceptation publique d'un projet par la mobilisation, plutôt que d'éliminer ou de neutraliser l'opposition.

Est-ce que le NIMBY peut être surmonté par une bonne stratégie de relations publiques ?

Il existe plusieurs façons de réduire l'opposition à un projet controversé. L'information publique peut réduire l'opposition issue de mauvaises perceptions ou de peurs exagérées. La participation du public procure aux

citoyens le sentiment qu'ils ont prise sur ce qui se passe et fait en sorte que ceux-ci se sentent moins victime d'un changement à survenir dans leur communauté.

Mais essayer de convertir les opposants n'est pas toujours la meilleure stratégie, particulièrement lorsque le promoteur dispose de ressources limitées. La communauté est littéralement remplie de milliers de citoyens qui ne s'objectent pas à l'établissement d'un projet particulier sur un site particulier. Pourquoi ne pas leur donner voix au chapitre ? Les exemples sont nombreux : les employeurs qui veulent du logement abordable pour leur employés (workforce housing), des membres de communautés religieuses ayant comme mission d'aider les moins fortunés de la société, les futurs résidents d'un projet ou les utilisateurs futurs d'un service. Une campagne affirmative pro habitation peut souvent avoir un plus grand impact qu'une stratégie défensive.

La négociation est souvent mentionnée comme une façon de faire face à l'opposition pour les grands projets non résidentiels. Est-ce également vrai pour les projets d'habitation ?

La négociation réfère souvent au simple processus de consultation et de discussion, peu importe si un accord mutuel est atteint. J'aurais tendance à appeler cela de la participation publique, parce que la valeur tient au processus interactif, peu importe le résultat.

La négociation est centrée sur l'échange de concession : nous modifions le projet et vous retirez votre opposition. En ce qui me concerne, je vois deux sérieux problèmes à faire des concessions pour gagner la faveur d'une opinion publique hostile. D'abord, l'opposition n'est pas toujours due à la nature du projet. Avant de couper 50 unités à un projet, il vaut parfois la peine d'aller rencontrer les leaders d'un mouvement d'opposition pour vérifier leurs vrais besoins, trouver une solution acceptable et une porte de sortie honorable, le cas échéant.

Ensuite, plusieurs concessions peuvent être populaires sans être persuasives. Nos sondages révèlent souvent que les citoyens demandent un projet plus petit avec plus d'espaces ouverts. Toutefois, ces concessions amènent rarement une plus grande acceptation du projet. Le promoteur se retrouvera à la fin avec un projet moins intéressant pour la communauté, plus coûteux et pourtant celui-ci générera autant d'opposition qu'auparavant. C'est pourquoi nous conseillons à nos clients d'éviter de faire des concessions coûteuses avant de vérifier auparavant si ces concessions augmenteront l'acceptabilité du projet.

Que pensez-vous du rôle des médias face au phénomène NIMBY ? On a souvent l'impression que le débat est biaisé en faveur des opposants. Qu'en pensez-vous ?

La controverse et les appels à la peur font vendre plus de journaux et améliorent les cotes d'écoute : les reportages ont tendance à transmettre davantage les messages du genre « C'est non! » plutôt que « je ne suis pas d'accord! ». Bien que cela soit biaisé, je ne peux pas dire que c'est injuste : les médias sont des entreprises commerciales

avant d'être des médiateurs sociaux, c'est une réalité avec laquelle il faut composer, qu'on le veuille ou non.

Plutôt que de susciter des reportages en direct sur un projet en particulier, les promoteurs devraient inciter les journalistes à couvrir des cas humains, des features alimentant des arguments supportant le projet. En outre, la page éditoriale est un autre outil très important. Les politiciens nerveux seront plus enclins à supporter un projet s'il est endossé par des éditeurs ou des éditorialistes. L'utilisation de lettres des lecteurs peut également atténuer la perception que tout le monde est contre le projet.

Que pensez-vous de la façon dont les urbanistes réagissent au NIMBY ? Pensez-vous qu'ils adoptent la bonne approche? Devraient-ils être davantage proactifs, à l'exemple des promoteurs ?

Les urbanistes jouent un rôle important en ce qui a trait aux attitudes et aux perceptions liées à un projet. Lorsque l'opposition est basée sur des perceptions erronées ou sur un manque de données, l'urbaniste constitue une source d'information éminemment crédible et persuasive. Une partie importante du travail de l'urbaniste consiste à présenter les faits de façon neutre et objective. Lorsque vient le moment d'influencer le processus de décision, la responsabilité première de l'urbaniste est de rappeler aux décideurs publics que les critères d'approbation d'un projet doivent aller au delà de sa popularité immédiate et spontanée, que ceux-ci doivent répondre aux obligations légales ainsi qu'aux priorités établies par les politiques municipales.

L'urbaniste doit également s'assurer que le processus ne donne davantage de pouvoir aux opposants qu'à ceux qui appuient le projet. Trop souvent, les urbanistes se retrouvent en lutte avec des intérêts particuliers et prisonniers d'arguments qui ne constituent aucunement des enjeux municipaux, mais simplement des enjeux de voisinage immédiat.

Alors que la plupart des citoyens peuvent trouver acceptable l'implication des urbanistes dans l'information du public, est-il acceptable de la part des employés municipaux ou de l'État d'effectuer de la mobilisation autour d'un projet ? Est-ce qu'un urbaniste peut décemment appeler des gens pour les faire témoigner du bienfait d'un projet ? Peut-il faire signer une pétition ? Peut-il envoyer une lettre à un journal ? Je ne sais pas ce que serait la réponse à cette question au Québec, mais aux États-unis, cela garde des professionnels de la consultation comme moi très occupés...

Debra Stein, president of GCA Strategies, defines herself as results-oriented. In her view, it is preferable to work to mobilize a community and obtain public acknowledgment and acceptance of a project rather than to try and eliminate or stifle the opposition.

Reconstruire la ville contre les citoyens ?

Paul Lewis

Paul Lewis est professeur à l'Institut d'urbanisme de Montréal. Il a auparavant travaillé, comme agent de recherche, au Conseil des universités et au ministère des Affaires municipales ; et comme agent de planification aux villes de Hull et de Gatineau, à l'époque où il y avait encore une différence entre l'une et l'autre.

Introduction

L'automne dernier, ce ne sont pas les démissions qui alimentaient les débats à Outremont, mais le réaménagement du (minuscule) parc de Vimy. Outremont proposait d'y aménager – à la demande de parents du secteur – une aire de jeu de 150 mètres carrés, à peine la superficie de la salle de balles d'Ikea. Le projet souleva une véritable levée de boucliers chez les riverains. Pour le défendre, on mit sur pied un Comité pour l'intégrité du parc de Vimy, rien de moins. Les audiences publiques et les assemblées du conseil ont été particulièrement houleuses ; il aurait été question d'aménager une porcherie au milieu du quartier qu'elles ne l'auraient pas été davantage. La croisade des riverains a porté fruits, l'aire de jeu sera aménagée ailleurs. Nimby ? Sans aucun doute.

Les arguments avancés par les riverains sont ceux de tous les cas de Nimby : le parc est un élément du patrimoine outremontais et doit être conservé tel quel ; il est nécessaire de protéger les résidents contre des activités dérangeantes, dans ce cas-ci de jeunes enfants, d'autant plus bruyants pour les résidents qu'ils ne sont pas les leurs. Toutefois, ces arguments renouvellent le genre en ce qu'ils concernent un équipement qui est bien accepté en général.

Dans les dernières années, presque tous les projets ont été contestés à Montréal. Certains d'entre eux avec raison. Mais la contestation s'est aussi étendue à des projets qui auraient dû être facilement acceptés, que ce soit la construction d'appartements tout près d'Habitat 67 ou du Village olympique ou l'agrandissement d'une petite alimentation, rue Laurier, sur le Plateau¹. L'opposition à la construction d'appartements sur l'aire de stationnement de la ruelle Généreux, au nord de l'avenue du Mont-Royal, est également à ranger dans la catégorie Nimby : c'est d'abord l'augmentation de la population sur le Plateau qui posait problème. Les opposants, dont des groupes écologistes, se sont trou-

vés dans l'étrange position de défendre un stationnement, tout en refusant une densification des quartiers centraux. La contestation n'était toutefois pas que du Nimby, puisqu'elle portait également sur l'architecture douteuse des bâtiments.

Pas dans ma cours, mais dans celle du voisin

Le Nimby n'est pas un phénomène nouveau. Le syndrome est ancien, et bien inscrit dans nos pratiques d'urbanisme. Le zonage en est sans doute la première véritable incarnation, et la plus achevée. Il est né au début du siècle passé de la volonté de contrôler les fonctions – et les gens. Il s'agissait d'abord de protéger les valeurs foncières et la tranquillité des résidents, tout comme le fait le Nimby. Encore aujourd'hui, le zonage est utilisé comme arme pour repousser « les invasions barbares », ou que l'on estime telles, encore que ce rôle soit en général occulté. Mais le Nimby implique toutefois une posture assez différente de celle qui sous-tend le zonage.

Le Nimby est d'abord une résistance active et « remuante » à des projets d'aménagement perçus comme dangereux, laids ou tout simplement perçus comme non désirables, comme les postes d'essence, les incinérateurs et les prisons. Ce sont surtout les nuisances que craignent les opposants (pollution, bruit, circulation), et la diminution de la valeur des propriétés qui pourrait en résulter. Mais les impacts ne sont pas toujours négatifs. Dans certains cas, les impacts peuvent même être positifs ; mais cela les Nimbys l'ignorent, ou préfèrent l'ignorer. La résistance citoyenne peut être plus ou moins formalisée, mais, et c'est là la seconde caractéristique, elle se fait sur la place publique et emprunte tous les canaux disponibles pour bloquer les projets.

Les Nimby ne sont pas les seuls à s'opposer. L'opposition est une caractéristique de toute société démocratique. Le Québec n'est pas en reste : l'opposition est

¹ On conviendra que les activités commerciales ne sont pas sans externalités négatives : circulation accrue, bruit, etc. Mais en même temps, elles sont essentielles à la ville et contribuent à définir la qualité des milieux de vie urbains, que recherchent ceux qui s'installent dans les quartiers centraux.

« endémique », ici comme ailleurs, même pour des mesures qui auraient dû passer inaperçues². Mais le Nimby n'est pas un opposant comme les autres. La posture du Nimby est essentiellement individualiste, plutôt que d'être universaliste. Il ne remet pas en question notre société, ses modes d'habiter, comme le fait par exemple l'écologiste. Le Nimby ne fait que rejeter ailleurs ce qui lui déplaît, le repousser dans un autre quartier. Pire, il tente parfois d'exclure de son quartier ce qui lui est nécessaire, mais ne veut pas voir, du moins près de chez lui : les autoroutes, les incinérateurs, pour ne citer que ces exemples.

Le Nimby n'est qu'une autre manifestation de la transformation des valeurs de notre société : la volonté de s'isoler, de se protéger de la différence. La recherche de la tranquillité ou, plus exactement, l'intolérance à tout ce qui pourrait un tant soit peu déranger notre quiétude est devenue évidente. En ce sens, le Nimby témoigne peut-être d'une manière de suburbanisation de la société. La ville-centre se transforme peu à peu³ sur le modèle de la banlieue, qui incarne mieux que tout l'individualisme. La ville a pourtant été bâtie sur la base de la diversité. Avec le Nimby, c'est en quelque sorte la ville que l'on rejette, que l'on nie, dans ce qu'elle a de plus fondamental : la mixité et la diversité, voire la confrontation, qui ne peut qu'enrichir l'expérience quotidienne de la ville. Ainsi, les Nimbys réclament tous les avantages de la ville, sans vouloir en assumer les inconvénients. Les exemples de ce refus de la ville sont nombreux : refus de projets de logements, HLM ou non, de commerces, pas toujours de grandes surfaces, de bars et restaurants, pour n'en citer que quelques-uns. Le rejet de l'automobile dans les quartiers centraux s'inscrit aussi dans cette dynamique, encore qu'il soit également posé en termes environnementaux⁴.

Nimby or not Nimby

Nimby. Le mot fait peur, inquiète. L'accusation est vite lancée. La condamnation est sans appel : se faire accuser d'être Nimby, c'est se faire traiter d'intolérance. On comprendra les citoyens de s'en défendre. Mieux vaut trouver d'autres arguments que de simplement défendre sa tranquillité, et sa propriété : la défense du patrimoine ou encore la protection de l'environnement, par exemple, témoigne de générosité, davantage que de l'individualisme. Il est souvent possible de les invoquer. Le Nimby est donc difficile à distinguer des autres formes d'opposition.

Mais en même temps force est de reconnaître que si le Nimby peut être assimilé à une manière d'intolérance,

il peut parfois être justifié. Les citoyens n'ont souvent pas d'autres façons de faire valoir leur opinion face à des projets qu'en s'opposant de manière catégorique. Ces opposants sont souvent présentés comme intolérants, mais est-ce toujours le cas ? Assurément non. Parfois, les projets peuvent être mal présentés, suscitant ainsi une opposition difficile à renverser, quels que soient les mérites des aménagements proposés.

Les projets peuvent aussi avoir été mal conçus ou avoir été élaborés trop rapidement. C'est souvent le cas. Peut-être les urbanistes sont-ils parfois à blâmer pour leur travail. Toutefois, l'explication réside moins dans les compétences professionnelles que dans le peu d'importance accordée aux questions d'urbanisme dans les processus décisionnels. Les décisions se prennent souvent trop vite, sans que toutes les facettes aient été étudiées ; les exemples sont nombreux, même pour des projets d'envergure. Si les oublis sont souvent insignifiants, les conséquences peuvent être parfois dramatiques. En ce sens, le Nimby permet de hausser les exigences : il permet d'améliorer les projets, en forçant une réflexion publique, qui intègre à la fois les concepteurs et ceux qui auront à vivre avec leurs projets. Une chose est sûre, les urbanistes ont une responsabilité à cet égard, même s'ils n'ont pas le dernier mot.

Les projets présentés peuvent également ne pas respecter les consensus établis dans la société, même lorsqu'ils sont conformes aux cadres réglementaires, par ailleurs mal connus, mal compris. Les citoyens demandent finalement peu de choses à leurs administrations : vivre dans un environnement agréable, qui leur permette de se réaliser comme individus. Ils veulent également s'exprimer sur ce que doit être cet environnement. C'est sans aucun doute pour cette raison que les fusions municipales récentes ont été si mal acceptées par les citoyens. Ceux-ci ont souvent l'impression que les élus, et les fonctionnaires, ne cherchent pas à savoir ce qu'ils pensent. D'où le Nimby, qui n'est alors que manifestation d'un ras-le-bol face à un processus qu'ils ne contrôlent pas. C'est la ville-centre qui est la plus menacée à cet égard, plus rarement la banlieue. Par définition, celle-ci est fondée sur la division : le Nimby peut y intervenir, mais à la marge, car le zonage intègre déjà une manière de Nimby.

L'intolérance est manifeste dans les cas de projets dont les externalités négatives sont faibles, voir inexistantes. L'opposition à certains projets, comme un incinérateur ou une autoroute, se comprend facilement, mais elle

² Aucune décision, même banale, ne semble pouvoir être prise facilement, au Québec comme ailleurs en Amérique du Nord. Nos points d'accrochage ne sont toutefois pas les mêmes. Qu'on pense par exemple aux laborieux débats sur la coloration de la margarine, sur le virage à droite au feu rouge ou encore sur la vente de produits alimentaires sur la voie publique : ces débats ont été rapidement réglés ailleurs, mais au Québec, ils ne sont jamais totalement résolus.

³ On notera que la pression s'exerce surtout sur d'anciennes banlieues transformées en quartiers centraux.

⁴ Par exemple, les mesures de trafic *calming* sont souvent présentées comme des mesures vertes ; mais pour l'essentiel elles ne font que repousser ailleurs la circulation automobile. L'effet net, sur le plan environnemental, demeure minime, sauf lorsque l'approche est adoptée à l'échelle d'une ville toute entière.

est plus difficile à concevoir dans le cas des garderies⁵, ou des parcs, ou même d'activités commerciales, qui améliorent l'environnement urbain. Dans ces cas, toutefois, c'est le processus de planification qui est en cause. Le respect des exigences de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme au plan de la consultation n'offre que très peu de garanties à cet égard. Bien plus : en limitant les consultations aux seuls riverains, elle amplifie le phénomène Nimby⁶. Il faut davantage, et mieux.

Montréal et sa banlieue

L'opposition aux projets prend de l'ampleur, qu'il s'agisse ou non de Nimby. Les consensus semblent plus difficiles à atteindre aujourd'hui que par le passé. C'est peut-être là la conséquence d'un système qui a formalisé la consultation, par les audiences publiques. La consultation peut-elle tuer la démocratie ? Peut-être. Si la consultation demeure incontournable, elle doit néanmoins être revue.

Les possibilités de consultation sont plus grandes aujourd'hui que par le passé, ce qui favorise on en conviendra la contestation. Les consultations sont peut-être parfois bidon, dans la mesure où les décisions sont souvent déjà prises au moment où elles se tiennent. Mais les consultations ne sont que cela : des consultations. Elles offrent malgré tout des tribunes dont peuvent profiter les contestataires. Et ces tribunes sont occupées. Pas nécessairement par les Nimbys, mais aussi par différents groupes d'intérêt, qui viennent défendre leurs points de vue. Ce qui est fort bien. C'est d'ailleurs ce qui était recherché.

La difficulté n'est pas tant que les consultations ne permettent pas aux citoyens d'imposer leurs vues ; elle est plutôt dans l'incapacité de développer des consensus durables à travers les consultations. En ce sens, les consultations ne sont que le reflet des polarisations qui caractérisent nos sociétés. Ces polarisations ne sont pas sans conséquence : elles entraînent une amplification des conflits, que sans doute exagèrent le phénomène Nimby, de même que les médias. Les opposants aux projets savent utiliser les médias, de façon à mieux faire connaître leur opposition. L'expérience du Comité Mont-Royal avenue verte est à cet égard exemplaire. Avec très peu de moyens, le Comité a obtenu une couverture médiatique nettement plus large que celle qu'obtiennent les villes, même Montréal, pour la préparation de leur plan d'urbanisme. La préparation d'un plan d'urbanisme n'est pas particulièrement séduisante, quoi qu'en pensent les urbanistes. Les groupes d'intérêts seront sans doute au rendez-vous, notamment les groupes écologistes, mais les Nimbys en seront absents. Car si les Nimby interviennent en aval, ils ne

participent pas facilement à la réflexion en amont.

Dans les dernières années, tous les projets en ville-centre ont été contestés, même les plus inoffensifs, même ceux qui sont les plus susceptibles de contribuer à améliorer la ville. Tout se passe comme si la contestation était devenue un passage obligé en ville-centre, alors qu'en banlieue tout ou presque passe ou peut passer. Alors qu'on cherche à relancer la ville-centre, tous les projets présentés dans les quartiers centraux font l'objet d'opposition. En ce sens, la relance de la ville-centre apparaît difficile à réaliser. Peut-être le lien de confiance entre citoyens et élus est-il brisé, mais il n'en demeure pas moins qu'il est devenu pratiquement impossible d'y faire quoi que ce soit. Même la construction de logements est devenue difficile, pour ne pas dire impossible. Alors qu'on cherche à accroître les densités, les citoyens résistent parce qu'ils trouvent que la ville est déjà trop dense, trop urbaine en quelque sorte. Ce qui explique en partie du moins que les promoteurs soient davantage tentés par la banlieue que par la ville-centre.

Pendant qu'en ville-centre l'on s'oppose à tout ce qui pourrait contribuer à la revitaliser, la banlieue se construit. Il faut aller voir du côté de Laval et de Longueuil notamment pour le comprendre : si la ville-centre se porte mieux qu'au début des années quatre-vingt-dix, elle perd peu à peu du terrain par rapport à la banlieue. C'est dire que la ville-centre est menacée. Il ne s'agit pas pour autant de tout accepter, mais de comprendre que le phénomène Nimby ne fait que creuser encore plus l'écart entre ville-centre et banlieue, parce que le Nimby touche essentiellement la ville-centre. La ville-centre ne peut que perdre au change, à moins qu'elle ne parvienne à transformer l'opposition, pour intégrer de manière constructive les citoyens aux processus décisionnels.

Plus de consultations ? Peut-être, encore que les tribunes sont probablement déjà suffisamment nombreuses, pour ne pas dire trop. Il faut surtout transformer la consultation, emprunter différents mécanismes, en plus des audiences, afin de permettre aux élus et aux fonctionnaires de mieux comprendre ce que veulent les citoyens. L'audience publique n'est pas le seul, ni non plus le meilleur, moyen pour ce faire, surtout que la parole y est trop souvent monopolisée par des groupes qui ne sont pas nécessairement représentatifs de l'opinion de l'ensemble des citoyens.

Les récentes consultations en transport (sur l'autoroute Notre-Dame, sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud) dans la région de Montréal l'ont bien montré. Lors des audiences, plusieurs

5 Plusieurs cas ont pu être relevés dans les dernières années. Le plus célèbre est sans doute celui d'une garderie d'Ahuntsic, qu'un ministre avait cherché à faire interdire, craignant pour sa tranquillité.

6 L'exemple de l'autoroute Notre-Dame montre toutefois que l'élargissement de la consultation peut parfois rendre l'émergence de consensus difficile, en amplifiant l'effet de polarisation.

groupes ont pu faire valoir leurs positions, mais tous les groupes n'y ont pas été représentés, limitant d'autant l'intérêt des audiences. Si elles demeurent nécessaires, les audiences ont malgré tout donné une image déséquilibrée des positions en présence.

Les audiences ne sont pas un vote ; il ne faut donc pas leur faire dire ce qu'elles ne peuvent donner. Mais il nous faut nous interroger sur le recours aux audiences comme principal moyen pour permettre aux citoyens de faire connaître leurs opinions. Il faut explorer d'autres voies pour permettre à tous de faire valoir leur opinion et, surtout, travailler à développer des consensus et, surtout, la tolérance. Les audiences mettent l'accent sur la confrontation ; la construction de la ville exige autre chose. Il est donc nécessaire de mettre en place d'autres mécanismes de consultation, en plus des audiences, comme par exemple l'a fait la Commission sur l'amélioration de la mobilité entre Montréal et la Rive-Sud, pour mieux sonder l'opinion publique. Mais il nous faut sans doute aller plus loin, en amont et en aval : en amont, en intégrant les citoyens au tout début du processus de conception des projets ; en aval, en mettant l'accent sur la médiation, afin de construire des consensus, avec les opposants aux projets.

Conclusion

L'opposition est incontournable dans une société démocratique, le Nimby est inévitable, surtout dans un contexte où la ville se reconstruit sur la ville. Il faut accepter que les citoyens ne soient pas toujours d'accord avec ce qui leur est proposé. Comme on ne peut construire la ville sans les citoyens, il nous faut mieux les intégrer aux processus décisionnels, afin qu'ils puissent mieux contribuer à la production de la ville. En ce sens, il nous faut rapprocher les citoyens des lieux de décisions et, ce faisant, rétablir la confiance entre les citoyens et les élus.

Les citoyens ne trouvent pas tous leur place dans les mécanismes actuels, trop lourds, trop bureaucratisés, ce qui explique sans aucun doute la contestation, surtout celle qui n'emprunte pas les canaux standards. Il nous faut donc revoir nos modèles de consultation, dont l'impact demeure marginal, surtout parce qu'ils ne concernent qu'une trop faible partie de la population. Mais surtout, il nous faut retrouver notre capacité à développer des consensus. En quelque sorte, c'est la tolérance sous toutes ses formes qui doit redevenir la principale vertu de nos milieux urbains. La qualité de l'expérience urbaine en dépend et, partant, l'avenir de la ville-centre.

Je remercie François Goulet, pour avoir " commandé ", et commenté, l'article. Mes remerciements vont également à Gérard Beaudet et Marie Lessard de l'Université de Montréal, de même qu'à Michel C. Desrosiers, pour leurs commentaires, que j'ai tenté, parfois de manière insatisfaisante, d'intégrer.

Opposition is an inevitable part of any democratic society. The NIMBY syndrome is something that will always be present to some degree, especially in a context where a municipality is rebuilding itself. We must accept that the public will not always greet the projects proposed to them with open arms. And because no municipality can be rebuilt without its residents, the key lies in ensuring that they are more effectively integrated into the decision-making process so that their involvement has productive results. We must therefore work to bridge the gap between residents and decision-makers and in so doing help rebuild a sense of trust between the electorate and the elected.

L'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal

Du nouveau en matière d'approbation référendaire

Me Marc-André LeChasseur pratique le droit municipal et immobilier au sein du cabinet McCarthy Tétrault de Montréal. Il compte plusieurs publications spécialisées en droit municipal, particulièrement en droit de l'aménagement et de l'urbanisme.

La gestion du développement du territoire municipal constitue un domaine privilégié des pouvoirs délégués aux municipalités locales par l'autorité provinciale. De nos jours, il n'est pas exagéré de prétendre que la souveraineté réglementaire d'une municipalité s'affirme très souvent à travers la réglementation d'urbanisme. Récemment, soit à l'occasion du chantier qui a mené aux nombreux regroupements de municipalités à travers le Québec, la gestion de ce pouvoir réglementaire a semé beaucoup d'inquiétudes et certes causé plusieurs frustrations.

Dans la majorité des cas, les pouvoirs dévolus aux anciennes municipalités en matière urbanistique ont été centralisés dans un objectif probable d'accroître la cohérence de la planification régionale. Toutefois, sur le territoire de la nouvelle Ville de Montréal, le législateur a opté pour un régime différent dont l'effet est de maintenir au niveau local, soit au niveau des arrondissements, le pouvoir de définir des priorités en matière d'aménagement du territoire et de gérer l'exercice réglementaire qui y est relié. La souveraineté des arrondissements en cette matière n'est cependant pas absolue puisque le législateur a attribué au conseil municipal de la Ville de Montréal un pouvoir prédominant en matière de zonage spécifique à certains types de projets structurants ou qui présentent des caractéristiques particulières. À titre de précision, il faut également noter que c'est la ville qui a la charge du plan d'urbanisme sur son territoire ce qui, dans les faits, aura un impact direct sur le contenu des règles d'urbanisme locales dont la conformité au plan devra être attestée.

Le pouvoir précédemment mentionné est prévu à l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal (L.R.Q., c. C-11.4). Par cet article, le législateur a donné au conseil municipal un pouvoir susceptible de contrer la volonté locale. Il s'agit dans un certain sens du contrepoids nécessaire à une décentralisation importante d'un pouvoir essentiel sinon cardinal mais isolé et dont l'effet peut être de faire obstruction à différents types de projets qui présentent des indices de contraintes parfois perçus comme importants au niveau local mais négligeables au niveau régional.

Essentiellement, l'article 89 ne constitue pas un pouvoir réglementaire très large car il ne vise qu'à « permettre » la réalisation de projets donnés et non à prohiber ou régir certains usages ou implantations autrement autorisés au niveau de l'arrondissement. Il a pour effet de modifier les règlements en vigueur dans l'arrondissement et doit le faire de manière précise et spécifique ce qui nous porte à croire que les plans du projet seront souvent joints au règlement modificateur. De plus, il ne peut contenir que des normes d'urbanisme, ce qui nous porte à croire que son contenu est limité aux rubriques des règlements prévus au chapitre IV de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Outre les projets visés par cet article, celui-ci prévoit également une procédure de consultation et d'approbation qui s'apparente à plusieurs égards à celle applicable aux règlements de concordance adoptés en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. La portée de l'article 89 peut être illustrée comme le tableau en page suivante.

En tout premier lieu, il faut saluer la modification de l'article 89 par l'ajout de la précision relative à la notion d'hébergement par référence à la Loi sur la Société d'habitation du Québec¹. Le texte antérieur laissait filtrer certains doutes quant à sa substance, toute personne ayant, à la base, besoin d'hébergement. En second lieu, il faut également souligner que le législateur a préservé la condition du 25 000 m² de superficie prévue pour les établissements résidentiel, commercial ou industriel situés hors du centre des affaires. Cette limite de superficie qui est en soi très élevée peut paraître surprenante. En effet, dans le contexte d'une planification globale du développement du territoire urbain, il aurait sans doute été souhaitable d'accroître le pouvoir central en cette matière ou de mieux l'encadrer en général dans la loi pour favoriser une concentration des pôles commerciaux visés par l'implantation des grandes surfaces. Si l'on se réfère au cas de la Ville de Québec qui a adopté en avril dernier une résolution de contrôle intérimaire limitant à 4 000 m² la superficie des commerces de détail désirant s'établir sur son territoire, on doit

Les projets visés par l'article 89	Consultation publique par l'Office de consultation publique (89.1)	Approbation référendaire (89.1)
Équipement collectif ou institutionnel (hôpital, université, collège, cimetière, parc régional, jardin botanique, etc.)	Oui	Non
Grandes infrastructures (aéroport, gare, cour de triage, établissement d'assainissement, de filtration ou d'épuration des eaux, etc.)	Oui	Non
Établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le centre des affaires	Oui	Non
Établissement résidentiel, commercial ou industriel situé hors du centre des affaires excédant 25 000m ²	Oui	Non
Habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, notamment dans le cadre d'un programme de logement social mis en oeuvre en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (chapitre S-8)	Non	Non
Bien culturel ou arrondissement historique	Oui	Oui

forcément convenir que l'encadrement nécessaire à ce genre de développement sera prévu au schéma d'aménagement révisé ce qui, d'une certaine manière, ajoutera à la pertinence de cette rubrique de l'article 89 qui paraît somme toute vouée à une utilisation restreinte. En fait, sans douter de sa pertinence, nous constatons seulement que dans l'état actuel des choses, il est nécessaire d'adopter une politique complémentaire à cet article qui couvrira la grande majorité des cas d'implantation de grandes surfaces de sorte à bien structurer le développement économique sur l'île.

Il est en pratique peu réaliste de voir l'article 89 comme une option aisément accessible pour le tiers qui désire mettre de l'avant un projet. S'il lui est possible dans l'absolu de se diriger en tout premier lieu vers le conseil municipal pour se prévaloir de l'article 89, il en va autrement dans la réalité des choses. D'une part, les promoteurs de projets se tournent tout naturellement vers les arrondissements lorsqu'il est question de présenter leur projet. On retrouve dans ce réflexe la longue tradition qui prévalait autrefois dans les municipalités de banlieue qui, faut-il le rappeler, exerçaient en toute souveraineté leurs pouvoirs décisionnels et réglementaires en matière urbanistique. D'autre part, l'arrondissement conserve, depuis le regroupement, la gestion des permis de construction de même que le pouvoir d'adopter et de

gérer l'application de la grande majorité des règlements d'urbanisme dont les règlements sur les dérogations mineures, les PIIA et les projets particuliers. Aussi, il est fort probable que tôt ou tard, l'arrondissement aura à exprimer sa voix face au projet envisagé sur son territoire. Dans l'état actuel des choses, l'article 89 a strictement été appliqué dans le contexte d'une entente préalable avec l'arrondissement visé. Loin de centraliser son pouvoir résiduel et d'en abuser, le conseil municipal a plutôt favorisé à ce jour une approche très conciliante et décentralisatrice, respectueuse de l'autonomie locale.

L'article 89 présente aussi certains avantages pour les arrondissements. D'une part, certains projets controversés et qui seraient autrement assujettis au processus référendaire au niveau local peuvent en être soustraits en recherchant une intervention active du conseil municipal. Cette approche permet de contourner le problème fréquent du syndrome « du pas dans ma cour ». D'autre part, un projet structurant situé dans plus d'un arrondissement peut ainsi être « géré » convenablement sans nécessiter une adaptation compliquée des réglementations applicables dans chacun des arrondissements.

Outre les délais inhérents à ce genre de procédure, le processus de l'article 89 présente somme toute peu d'inconvénients. L'expertise en développement de

¹ Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, L.Q. 2002, c. 77.

Dossier

L'article 89

L'Office de consultation publique constitue un atout qui demeure toutefois tributaire de la crédibilité que l'administration centrale voudra bien lui donner. En effet, la crédibilité de ce genre d'organisme dépend, pour bonne partie, de la réception donnée à ses commentaires ou recommandations.

Comme on le sait, l'Office de consultation publique tient aussi des audiences publiques sur les modifications du plan d'urbanisme de la Ville de Montréal. Or, il va sans dire qu'une majorité des projets visés par l'article 89 nécessite que le plan d'urbanisme soit adapté en fonction de ce qui est projeté. Dans un tel contexte, outre l'audience publique tenue pour la consultation sur la modification du plan d'urbanisme qui, implicitement, vise à présenter le projet, l'Office devra également tenir une seconde audience publique portant, cette fois encore, sur le projet mais dans le contexte de l'adoption du règlement prévu à l'article 89. Dans les faits, il y a donc possibilité de double consultation sur le même objet. Il est peu probable qu'en procédant de la sorte l'Office présente deux rapports contradictoires mais la possibilité qu'un tel

cas se présente mérite tout de même d'être soulignée. Il va de soi qu'un processus réglementaire conjoint et simultané devrait, dans ces cas, être préconisé par le conseil municipal.

L'adoption de l'article 89 a fait dire à certains que la Ville de Montréal pourrait agir à sa guise pour museler les arrondissements dans le cadre de plusieurs projets jugés « prioritaires » pour l'administration centrale. Certes, une telle possibilité existe. Par contre, force est de constater que l'article 89 n'a pas connu la controverse escomptée, ce qui tient en bonne partie de l'orientation décentralisatrice prise par le conseil en place. Cela dit, il est fort à parier que l'article 89 connaîtra à son tour sa part de controverse dans l'avenir lorsqu'il sera pour une première fois utilisé pour contrer directement la volonté locale. Il sera intéressant de voir la jurisprudence qui se développera autour de cet article qui laisse somme toute peu de place à l'approbation par les électeurs, ce qui est compréhensible dans le contexte où les projets visés sont de nature à intéresser une population étendue.

The above-mentioned power is outlined in section 89 of the Charter of Ville de Montréal (RSQ, c. C-11.4), which entitles city council to override local opinion in certain cases. To some extent this constitutes a necessary counterweight to the significant decentralization of an essential, even cardinal – albeit isolated – power whose effect can be to impede various types of projects with different degrees of constraints that may be perceived to be significant at the local level but are negligible in regional terms.

Pas de porcherie dans ma cour !

Roméo Bouchard, président de l'Union paysanne

Diplômé en philosophie, histoire et sciences politiques, tour à tour professeur, journaliste, agent de développement et agriculteur biologique à plein temps pendant 20 ans, Roméo Bouchard est aujourd'hui directeur de la Corporation de développement de St-Germain-de-Kamouraska, le village qu'il a adopté depuis 1975, et président-fondateur de l'Union paysanne, le nouveau syndicat agricole citoyen qui réclame l'accréditation et une modification de la Loi qui confère un monopole syndical à l'Union des producteurs agricoles.

Est-il encore possible aujourd'hui d'implanter une porcherie industrielle sans provoquer un conflit social ?

Au risque de choquer, dix ans d'implication dans ce dossier avec les citoyens m'obligent à répondre : dans le contexte légal et réglementaire actuel, NON !

Certains diront que nous avons affaire à un cas contagieux et hystérique du syndrome « pas dans ma cour ». L'ex-premier ministre Landry n'affirmait-il pas sans hésitation lors de la récente campagne électorale : « On ne peut aimer le fromage sans aimer les vaches », et les agriculteurs ne cessent de répéter aux urbains venus s'installer en campagne qu'ils doivent accepter aussi les inconvénients qui viennent avec.

Mange et tais-toi !

Si on ne veut pas, par ces raisonnements simplistes, justifier n'importe quelle pratique agricole et n'importe quelle atteinte à l'environnement et à la ressource, force est de constater que le cas des élevages industriels est plus complexe et ne peut être réduit au syndrome « pas dans ma cour ». Le modèle d'élevage et d'installation actuelle, son encadrement légal et réglementaire, sa concentration et sa croissance quasi illimitée à des fins d'exportation ne sont pas une nécessité, comme un site d'enfouissement par exemple, mais le résultat de choix économiques et politiques que les citoyens considèrent généralement comme irresponsables et socialement inacceptables après en avoir analysé les impacts à court et moyen termes.

Échec de l'arbitrage démocratique

Les premières régions affectées par l'avènement de porcheries industrielles sur lisier, comme la Montérégie, Lanaudière, la Beauce, ont été lentes à réagir. Les élevages étaient plus petits au départ, et quand on a commencé à constater les dégâts, dans plusieurs cas, il était trop tard et les citoyens ont souvent préféré fuir les régions sinistrées plutôt que de mener une lutte perdue d'avance. Mais les îlots de résistance ont servi de référence pour les nouvelles populations atteintes.

À Napierville, les citoyens ont réussi à faire déplacer un projet à grands frais, tout comme à Ste-Françoise dans le Bas-St-Laurent. À St-Thomas-de-Pierreville, la municipalité, envers et contre tous, a réglementé et obtenu gain de cause contre sa propre MRC auprès de la Commission municipale. À Grandes-Piles, en Mauricie, Shur-Gain a finalement cédé et accepté hors-cour de retirer son projet. À Grand-Mère, la municipalité a eu gain de cause en Cour supérieure et le Juge a rappelé au ministre de l'Environnement qu'il avait le devoir, au besoin, d'utiliser son pouvoir discrétionnaire pour assurer la protection de l'environnement là où la réglementation en vigueur s'avérait possiblement insuffisante. Au Témiscouata, au début des années quatre-vingt-dix, la MRC et plusieurs municipalités, dont celle de Packington, ont établi des règlements très pointus qui n'ont pas leur pareil ailleurs, mais c'était avant la loi 23* et surtout la loi 184** qui est en voie de les invalider. À Ste-Luce-sur-Mer, les promoteurs ont poursuivi la muni-

* Loi 23, Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. En plus de tracer les règles selon lesquelles la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) doit assurer la priorité aux usages agricoles en zone agricole, cette loi établit ce qu'on a appelé faussement le droit de produire des agriculteurs en zone agricole, c'est-à-dire l'immunité de l'agriculteur qui produit conformément aux normes établies par l'Environnement et aux réglementations municipales établies conformément au schéma d'aménagement de la MRC et aux Orientations gouvernementales en matière d'aménagement et de protection du territoire et des activités agricoles, et après consultation du Comité consultatif agricole (CCA). La loi 23 (priorité à l'agriculture en zone verte) a préséance sur la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui établit notamment les règles à suivre dans les réglementations de zonage. Le seul aspect de juridiction municipale reconnu, c'est le pouvoir de réglementer sur les odeurs en établissant des distances séparatrices qui doivent s'inspirer des normes de distances du gouvernement.

** La loi 184 est venue amender la loi 23 pour réduire ce que l'UPA appelait les irritants de la loi 23, c'est-à-dire essentiellement les pouvoirs de réglementation des municipalités et la possibilité pour les fermes de faire un agrandissement même s'il est dérogatoire par rapport aux distances séparatrices établies par la municipalité. Désormais, une municipalité ne peut réglementer si la MRC n'a pas établi un cadre réglementaire dans son schéma d'aménagement, ou, s'il n'est pas disponible encore, un Règlement de contrôle intérimaire et tous les règlements municipaux, passés ou à venir, qui outrepassent ce cadre réglementaire, sont invalides.

cipalité pour délais injustifiés. À St-Honoré au Saguenay, la municipalité a bloqué le projet au nom de la protection de sa nappe phréatique. À Ste-Croix-de-Lotbinière, la municipalité a accumulé impunément les illégalités pour favoriser les promoteurs. À St-Germain-de-Kamouraska, un cas célèbre parce qu'il a finalement donné origine à la Coalition Sauver les Campagnes (1998) et à l'Union paysanne (2000), un règlement municipal a été voté à l'unanimité pour limiter les élevages autorisés aux élevages sur litière solide mais la Cour supérieure, malgré de grossières erreurs dans les Plans de fertilisation soumis pour l'autorisation, a refusé d'invalider, comme le réclamaient les citoyens, le certificat de conformité émis en catastrophe par la secrétaire municipale, qui était la sœur d'un des promoteurs et la fille du maire, ce que le ministère des Affaires sociales avait refusé de considérer comme un conflit d'intérêt ou d'initié.

À St-Germain, comme dans la plupart des cas, la population a été mise devant le fait accompli, la CPTAQ a autorisé un morcellement pour un élevage sans sol, le ministère des Affaires municipales a refusé de prendre en considération les conflits d'intérêt et les gestes illégaux du conseil municipal, le certificat de conformité à la réglementation municipale a été donné secrètement pour déjouer la possibilité de réglementation contraignante pour le projet, les démarches des citoyens (information, négociations avec les promoteurs, médiation des intervenants locaux, etc.) n'ont rien donné. Les recours judiciaires ont débouté les opposants, l'élection de nouveaux conseillers n'a pas permis de rétablir les faits, le suivi a eu peu de succès en raison du désabusement des citoyens et les villages concernés, ainsi que leur conseil municipal, ont écopé d'une profonde division de leur population qui compromet en grande partie leur développement communautaire à venir.

A peu d'exceptions près, surtout depuis la loi 23 et surtout la loi 184, aucun mécanisme d'arbitrage démocratique ne fonctionne dans ce secteur : ni le conseil municipal, ni la MRC, ni la Commission municipale, ni les intervenants du milieu, ni les tribunaux, ni la négociation avec les promoteurs, ni les élections municipales, ni aucun autre mécanisme démocratique en place. Seul le rapport de force qui s'établit décide de l'issue, et le cadre légal et réglementaire actuel à toutes fins pratique bâillonné les citoyens et leurs élus locaux.

Le cadre légal actuel est socialement inacceptable

À la base du conflit entre les citoyens et l'industrie porcine, il y a un modèle de production inacceptable en raison de ses impacts dévastateurs, et un cadre légal et réglementaire inacceptable qui le protège et le légitime. Ce cadre légal et réglementaire est constitué d'un ensemble de droits et prérogatives accordés

aux producteurs agricoles, intégrateurs inclus, qui enlèvent pratiquement toute possibilité d'intervention aux citoyens ruraux et à leurs élus : droit de produire, immunité et priorité absolue à l'agriculture en zone agricole garantis dans la loi 23, pouvoirs de réglementation des municipalités supprimés par la loi 184, règlement sur les exploitations agricoles qui n'assure pas la protection du milieu, Code municipal qui confère aux secrétaires municipaux des pouvoirs « secrets » et tolère les conflits d'intérêt autres que pécuniaires, Loi sur l'Aménagement et l'urbanisme limitée par la loi 23 concernant le zonage, Comités consultatifs agricoles qui confèrent en pratique un droit de veto aux agriculteurs, Orientations gouvernementales en matière d'aménagement et de protection du territoire dans lesquelles les usages non-agricoles en zone verte sont considérés comme des « irritants » pour l'agriculture, etc,

Le promoteur qui est jugé respecter une réglementation inadéquate, écrite sous la pression de l'UPA et de l'industrie, a tous les droits et peut tenir toute une population en otage. La marge de manœuvre des municipalités et des MRC a été progressivement réduite et est désormais si compliquée, si encadrée et si limitée qu'elle devient en pratique inapplicable.

La solution aux conflits de cohabitation rurale ne pourra donc venir de simples appels au dialogue ou d'une meilleure information ou de mesures de mitigation ou même de mécanismes de médiation et d'arbitrage, même si tout cela peut améliorer le climat. La cohabitation ne deviendra possible que si on effectue des changements essentiels au modèle de production porcine industrielle en place. Il faut donc modifier les lois et règlements de façon d'une part à rendre le modèle acceptable, d'autre part à rétablir les pouvoirs essentiels de la démocratie locale.

Modifier le modèle de production

Pour ce qui est du modèle de production autorisé et promu par le cadre légal et réglementaire actuel, le BAPE tente présentement d'établir des consensus sur ce qui doit être modifié pour parvenir à un modèle durable et acceptable, mais, compte tenu de la pression de l'industrie et de l'incapacité évidente ou l'absence de volonté des ministères à évaluer les impacts du modèle actuel et les alternatives possibles, on peut douter qu'il y parvienne de façon satisfaisante.

À l'Union paysanne, nous proposons une reconversion systématique à la gestion solide des fumiers pour éviter la pollution, une norme de densité animale à l'hectare et un financement conditionnel à la taille et aux pratiques des fermes porcines pour éviter la concentration.

Rétablir la démocratie locale

Tout en établissant un cadre général pour le développement durable de l'industrie porcine, il faut redonner aux citoyens le droit d'être informés et de se prononcer sur les projets industriels, agricoles ou autres, dans leur milieu. Une négociation n'est possible qu'entre égaux. Comme le dit bien le dicton, qui s'applique ici parfaitement aux promoteurs porcins, « le roi ne négocie pas avec ses sujets! ». Les citoyens et leurs élus doivent avoir préséance sur les producteurs de pores, contrairement à la situation qui prévaut. Dans le contexte actuel, les activités agricoles et la zone agricole fonctionnent en ghetto et échappent en pratique au contrôle démocratique des citoyens : il est essentiel de réintégrer la zone agricole dans les structures démocratiques de gestion municipale et d'aménagement du territoire.

Le plus urgent nous paraît être l'établissement d'un nouveau processus légal d'autorisation des projets agricoles de type industriel comportant un droit des citoyens et de leurs élus à l'information, à la consultation et à la décision. Le cadre national doit permettre cet espace démocratique qui a été systématiquement éliminé au profit des promoteurs. Le processus que nous proposons est inspiré du processus d'adoption d'un règlement de zonage prévu dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et comporte les étapes suivantes :

1- Le cadre national doit établir des normes minimales qui laissent une place réelle au pouvoir d'aménagement des instances locales, ce qui n'est pas le cas présentement.

- 2- La MRC définit les paramètres d'un projet agricole d'envergure industrielle.
- 3- Un projet industriel doit faire l'objet d'un affichage public pendant un mois.
- 4- Suite à l'affichage, la municipalité doit tenir une assemblée de consultation publique sur le projet.
- 5- Suite aux résultats de la consultation, la municipalité propose au promoteur et à sa population un contrat d'établissement qui tient compte des exigences ou problèmes qui ont été mis en lumière lors de la consultation.
- 6- Si les citoyens sont insatisfaits du contrat proposé, ils peuvent demander, dans un délai précisé, un référendum et si leur nombre est suffisant (nombre à établir), la municipalité doit tenir un référendum sur le contrat d'établissement proposé et le référendum est décisionnel.
- 7- S'il n'y a pas de demande de référendum ou si le référendum est favorable, le conseil vote le contrat d'établissement ; dans le cas contraire, la municipalité doit modifier le contrat d'établissement et recommencer le processus à partir de l'assemblée publique de consultation.

Conclusion : modèle porcin et modèle agricole

De toute évidence, l'industrie porcine n'est que le fer de lance d'un modèle industriel qui est en voie de gagner toutes les autres productions agricoles. Il est d'autant plus urgent d'élaborer des solutions.

Is it still possible in today's world to set up an industrial hog farm without a battle? At the risk of angering some individuals, I have to say that, after ten years of working with the public in this field, and given the current legislative and regulatory framework, my answer would have to be a resounding "no!"

Certain people will tell you that we are suffering from a highly contagious and hysterical form of the NIMBY (not in my backyard) syndrome. Former Quebec premier Bernard Landry was quick to comment during his recent electoral campaign that, "You can't like cheese without liking cows." And farmers have repeated time and time again that the former city-dwellers who have moved out to the country need to learn to put up with the inconveniences that come with rural living.

La médiation sociopolitique pour contrer le NIMBY

JEAN GODIN, M.A. en science politique, est un spécialiste de la participation du public au niveau local. Il a enseigné, à l'UQAM, la planification gouvernementale et l'administration municipale, a été conseiller municipal et employé du Ministère des Affaires municipales.

En collaboration avec: Lucie Audet, politologue, spécialisée en communication Mariette Tremblay, chimiste, conseillère en communication environnementale

La société d'aujourd'hui nécessite une nouvelle fonction en matière de développement et d'aménagement du territoire : la médiation sociopolitique. Dans notre société, les citoyens, plus scolarisés, mieux informés, plus expérimentés en matière d'administration publique et privée, exigent de plus en plus d'être consultés sur les questions et projets auxquels ils se sentent concernés. Cette nouvelle société, qu'on appelle **société d'information**, et plus récemment **société du risque**, modifie les relations de pouvoir par l'intervention de nouveaux acteurs, dont les groupes d'intérêt et les médias. Une forme de démocratie de participation s'implante graduellement, selon des niveaux de participation croissants, illustrés au tableau suivant.



Pour toute organisation devant implanter un nouveau projet, il est avantageux d'intégrer une fonction de médiation sociopolitique dès l'étape de planification. Cette nouvelle façon de faire vise à faciliter la participation du citoyen et des groupes d'intérêt, et peut aider ainsi à contrer le NIMBY¹.

I. Le NIMBY ou le « Pas dans ma cour »

Un projet implanté trop rapidement, sans information et consultation adéquate, est susceptible de pro-

voquer l'indignation chez des individus et des communautés vigilantes, dont une perception de mépris. Le NIMBY sera alors justifié, comme il pourrait l'être, par exemple, dans les cas suivants :

- Le projet ou l'activité existante est localisé à un endroit qui ne respecte pas certains **critères d'aménagement** du territoire, d'urbanisme incluant la gestion des risques, par exemple : un projet résidentiel près d'une voie ferrée.
- La **technologie** n'a pas été démontrée, par exemple : un nouveau concept pour traiter les déchets.
- Le **promoteur** n'est pas crédible en raison du non-respect de réglementations environnementales dans le passé, par exemple : infraction au règlement municipal sur le bruit.
- Les **activités** causent des irritants inacceptables, par exemple : des bruits de sirènes ou l'utilisation de rues résidentielles pour du transport de maté
- L'**absence d'information** vulgarisée et adaptée, diffusée à bonne heure, pour éviter les fausses perceptions, par exemple, la croyance injustifiée qu'un projet densifiera indûment la population d'un district.
- Les **retombées économiques non partagées** avec ceux qui subissent la présence d'une nouvelle activité affectant leur mode de vie, par exemple : un barrage hydroélectrique en territoire autochtone.

II. L'approche gagnant-gagnant pour contrer le NIMBY

L'approche gagnant-gagnant ou le *win-win* est l'objectif de la médiation politique pour contrer le NIMBY. Cette approche tient compte du désir de participation des divers intervenants afin de comprendre les diverses problématiques et d'élaborer des pistes de solutions. Les solutions envisagées doivent satisfaire à un degré minimal les attentes de chacun. Une médiation peut bonifier un projet et mener ainsi à son acceptation par le milieu, même s'il ne rencontre pas tous les critères idéaux de chacun.

Le facilitateur-médiateur selon l'approche gagnant-gagnant

Une personne qui, par ses attitudes et interventions, suscite chez les intervenants d'un processus de concertation des comportements visant la recherche de solution et l'atteinte des objectifs visés.

On pourrait aussi le définir comme « agent de changement, qui accompagne et influence un processus. Selon le contexte, la nature et la complexité du processus, du projet ou de la problématique, le facilitateur-médiateur assume diverses fonctions de coordination, de suivi, d'animation (seul ou en tandem), de médiation, etc.

Il s'agit d'un rôle informel favorisant des échanges d'information, des rapprochements de points de vue, des compromis, l'examen d'avantages mutuels, dans le respect d'un climat serein, favorable à la participation de chacun des intervenants.

III. Le facilitateur-médiateur : un rôle complémentaire à la fonction affaires publiques et communication en implantation de projet

Ce nouveau rôle s'intègre aux fonctions traditionnelles en implantation de projet et en urbanisme, car il s'inscrit dans le processus politique de décision des organisations publiques ou privées. Le conseiller doit identifier les intervenants et leurs intérêts, les perceptions, les préoccupations, les enjeux et les besoins d'information. Par la suite, il établit un plan d'intervention comprenant deux volets : un plan de communication et un plan de médiation.

IV. Trois cas vécus : comment s'articule la fonction de médiateur-facilitateur

1. FRANCON

Situation : En mai 1987, l'entreprise faisait face à une expropriation de sa carrière à Montréal-Est et était dans une impasse. Les démarches légales étaient paralysées, les gouvernements (Communauté urbaine de Montréal (CUM) et Ville de Montréal) ne retournaient plus les appels téléphoniques de l'entreprise. Un nouveau parti, le RCM (Rassemblement des citoyens de Montréal) venait d'être élu à Montréal. La fermeture de la carrière Francon et la création de parcs régionaux étaient des éléments du programme du parti.

La Ville participait à la Commission permanente sur l'environnement de la CUM, l'instance qui devait prendre les décisions sur l'expropriation de la carrière. Les citoyens de Montréal et de Ville d'Anjou

résidant aux limites de la municipalité de Montréal-Est se plaignaient des nuisances (poussières, bruit, vibrations par dynamitage, circulation lourde de camions dans les rues résidentielles). L'entreprise, établie depuis 50 ans, était localisée à l'époque loin des résidences. Graduellement, les pressions de l'urbanisation avaient résulté en un plus grand nombre d'habitations à proximité de la carrière. L'entreprise détenait (ou bénéficiait) d'un droit acquis et tentait surtout, à l'aide d'une approche légale, d'éviter l'expropriation. La communauté reconnaissait l'avantage d'avoir accès, sur l'île de Montréal, aux agrégats nécessaires pour la construction des maisons et routes, mais elle ne voulait pas subir les contraintes liées à l'exploitation d'une carrière.

La fonction de médiation : Une firme de conseillers en médiation sociopolitique et concertation fut convoquée par l'entreprise afin d'examiner comment, dans une période de quatre mois, éviter l'expropriation.

Un programme reposant sur un blitz d'information, de consultation et de participation fut proposé. L'entreprise a pris ce risque et confia un mandat à cette firme.

La fonction de médiation a d'abord permis de rétablir les ponts entre l'entreprise et la Commission permanente sur l'environnement de la CUM. Un premier déjeuner-rencontre a été organisé, au cours duquel l'entreprise s'engageait à la transparence et à l'ouverture. La médiation a par la suite facilité la démonstration de l'ouverture de l'entreprise : par exemple, par des engagements concrets d'échanges avec des spécialistes indépendants afin de modifier les activités de la carrière. Rapidement, la confiance permit d'élaborer des solutions gagnant/gagnant.

Un nouvel accès pour les camions entre le site de la carrière et le boulevard Métropolitain fut aménagé. Les horaires et l'intensité du dynamitage furent limités. Les poussières furent récupérées. Un aménagement paysager fut exigé. La relocalisation des équipements et leur recouvrement atténuèrent considérablement le bruit.

Résultats : Les citoyens ont obtenu une amélioration de leur qualité de vie ; la CUM : une protection de l'environnement accrue ; l'entreprise : la continuation de ses activités ; la collectivité : un maintien des coûts des agrégats nécessaires à la construction, qui auraient augmenté s'il avait fallu aller chercher ces matériaux à l'extérieur de l'île. L'expropriation fut retardée et, trois ans plus tard, l'entreprise réalisait des investissements et modernisait ses installations. Un prix de mérite environnemental a été décerné à l'entreprise par Environnement Québec pour l'harmonisation d'une carrière dans son milieu ; le cas à

succès fut cité dans des revues internationales. Les plaintes ont chuté rapidement : 800 plaintes pour l'année 1987 seulement ont été dirigées à la CUM, deux plaintes en 1991 et aucune en 1990.

Aujourd'hui encore, dans l'arrondissement de Rivière-des-Prairies — Pointe-aux-Trembles — Montréal-Est, où est situé la carrière, les élus locaux sont fiers de donner en exemple l'aménagement paysager à l'entrée de ce secteur de la ville.

2. COMMUNAUTÉ URBAINE DE QUÉBEC

Situation : Un projet de 250 millions de dollars, lancé par la Communauté urbaine de Québec (CUQ), était paralysé lorsque des citoyens se présentèrent en masse à l'assemblée de l'Hôtel de ville de Ste-Foy, localisation envisagée pour l'une des deux stations d'épuration des eaux usées municipales. L'autre station serait localisée à Beauport, sur les bords du fleuve. Tous reconnaissaient l'urgence de ne plus déverser des eaux polluées dans le fleuve mais aucune communauté ne voulait accepter un centre de traitement sur son territoire.

Des questions des résidents de Ste-Foy, relatives aux microbes qui pourraient émaner des bassins et retomber dans les piscines, avaient alarmé la population. Les réponses des spécialistes des gouvernements et des firmes ayant réalisé les études d'impact ne parvinrent pas à rassurer les citoyens. Les médias, le lendemain, rapportaient que les citoyens n'avaient pas confiance dans la CUQ et que les études ne répondaient pas aux préoccupations des gens. Le projet fut arrêté et des spécialistes en communication sociale furent appelés par la CUQ.

La fonction de médiation : Ces spécialistes recommandèrent de reprendre les études en intégrant les préoccupations des citoyens. Une firme fut recrutée pour réaliser ces nouvelles études. Elle fut choisie parmi d'autres en raison de sa philosophie de participation communautaire.

La fonction de médiation se concrétisa en associant les citoyens, les élus municipaux et les spécialistes des études (toxicologues, ingénieurs, médecins, économistes, urbanistes) à l'élaboration des critères de choix de site pour une nouvelle étude d'impact. Aussi, de nouvelles études furent exigées par les citoyens et les élus municipaux. Le calendrier des études fut entièrement modifié afin de tenir compte de la période des vacances : on voulait s'assurer de la disponibilité des citoyens pour les rencontres d'information et d'échanges.

Résultats : Un article du Soleil a indiqué que la présidente du comité de citoyens voyait cette démarche

comme une approche futuriste, car elle permettait, dans un cadre serein, à des citoyens d'échanger avec des spécialistes, à leur satisfaction. Des critères de sélection de site ont aussi été ajustés grâce aux suggestions des citoyens. Finalement, les audiences publiques furent dédramatisées. La CUQ a opté pour les sites satisfaisant les attentes des citoyens et le projet est maintenant terminé.

3. STABLEX

Situation : Environnement Québec planifiait d'implanter à Blainville le premier centre de traitement de résidus inorganiques. Environ 6 500 personnes avaient signé une pétition pour le rejet du projet. Lors des audiences publiques, le président du comité de citoyens, s'opposant à l'implantation du projet, avait entre autres basé son refus sur la caractéristique de la glaise où seraient placés les résidus stabilisés contenant les métaux lourds. Il indiquait que la glaise était perméable et que le lexiviat voyagerait rapidement pour atteindre les ruisseaux environnants, présentant un risque de contamination de l'eau potable. Tous convenaient de l'importance pour le Québec de se doter d'un premier outil de dépollution mais aucune communauté n'acceptait ce centre de traitement chez-soi.

La fonction de médiation : Lors d'un échange entre le médiateur et le président du comité de citoyens lors d'une pause-café, ce dernier déclara qu'il accepterait le projet si on pouvait lui démontrer de façon indépendante que la glaise était non perméable. Le médiateur suggéra au promoteur de réaliser une étude géologique en collaboration avec des laboratoires et chercheurs universitaires indépendants, et d'associer la participation de citoyens aux réunions de chantier.

Une autre activité de médiation avait trait à la nécessité de présenter un front commun fédéral/provincial lors des séances publiques d'information. L'intervention du médiateur permit d'obtenir un accord sur la présence des deux niveaux de gouvernement, dans un contexte où les tensions entre ces deux paliers étaient fortes. Une rencontre réunissant la municipalité et le gouvernement fédéral fut planifiée, procurant un accès routier à un nouveau parc industriel où serait localisé le projet.

Par ailleurs, il n'y avait pas de sortie de l'autoroute 15 à Blainville ; ces résidents étaient les seuls entre Saint-Jérôme et Montréal à ne pas avoir un tel accès. Le médiateur fit valoir les avantages politiques de cet ajout auprès des autorités gouvernementales.

Résultats : Les résultats démontrèrent de façon non équivoque la qualité de la glaise, justifiant le site. Les

deux gouvernements ont appuyé ensemble le projet. Une sortie d'autoroute fut construite à Blainville. L'opposition diminua graduellement, l'usine fut implantée et Blainville connut un développement important par la suite, car ses revenus industriels contribuèrent à sa base de taxation.

Plusieurs autres projets utilisent maintenant cette approche. Récemment, un comité de citoyens-observateurs fut créé pour la station d'épuration des eaux usées de Montréal pour aider les responsables de la station à bien cerner un problème d'odeur. Un appui a aussi été fourni à une municipalité dans la mise sur pied d'un comité environnement pour répondre aux attentes de citoyens et organismes réglementaires concernés par le fonctionnement d'une usine de produits chimiques dans son centre-ville. À l'association industrielle de l'est de Montréal, un comité de liaison représentatif du milieu assure un échange continu sur les problématiques du milieu.

Conclusion

La société d'aujourd'hui privilégie de nouvelles valeurs assurant le respect du citoyen et des groupes. Des recherches sur les facteurs à succès en implantation de projet ont permis de retenir certains principes qu'un responsable de projet devrait respecter s'il veut éviter des délais, des coûts et parfois le rejet du projet. Ces principes guident aussi le conseiller facilitateur-médiateur dans son rôle, et lui permettent d'adapter les plans de communication et de médiation requis selon l'évolution du contexte, tout en respectant le rythme d'avancement du projet.

PRINCIPES DIRECTEURS DE L'APPROCHE GAGNANT-GAGNANT

« Un appui dans la médiation sociopolitique »

- 1- L'intégration de tous les aspects : urbanisme, politique, technologie, économie, environnement, ...
- 2- L'ouverture et la transparence
- 3- La chronologie des actions : l'information d'abord, par la suite la consultation et la participation
- 4- La communication proactive, soutenue et adaptée
- 5- L'informel/le formel
- 6- L'échange par petits groupes
- 7- L'uniformité des messages et la cohérence des interventions
- 8- La reconnaissance du rôle social important des médias
- 9- L'accord avant l'engagement
- 10- L'ouverture au compromis : approche « gagnant-gagnant »
- 11- Le respect du rythme d'avancement
- 12- La présence terrain, le suivi serré des événements et la capacité d'ajuster rapidement les façons de faire
- 13- Le recours à des expertises neutres et crédibles, au besoin
- 14- La rigueur à tous les niveaux
- 15- L'importance du leadership

Today's society advocates a new set of values that emphasize respect of individuals and groups. Research on the factors underlying the successful implementation of a project indicates that there are certain basic principles that project management authorities must abide by if they wish to avoid delays, additional costs or even total rejection. These principles also guide facilitators and mediators in their roles, helping them to adapt their communications and mediation plans to prevailing circumstances, while still respecting the pace at which a project is progressing.

« Pas dans mon champ » : le NIMBY version agricole

François Thomas, B.Sc. M.Sc. urbaniste
Responsable de l'aménagement, Fédération de l'UPA-Estrie

Souvent malmenée par les NIMBYS ruraux, l'UPA a évité de tomber à son tour dans le piège de la confrontation et a choisi de montrer de l'ouverture. Plutôt que de réagir négativement et de manière non éclairée à l'implantation de l'Usine Magnola en zone agricole, l'UPA a choisi une approche objective et réfléchie basée sur la conciliation et la concertation tout en négociant la mise en place d'un processus de surveillance et de compensation des impacts négatifs possibles sur les produits agricoles et la population en général.

De plus en plus fréquemment, on entend parler dans les médias que des citoyens, des municipalités, des organismes réagissent, s'opposent, s'organisent afin de contrer un projet qui leur paraît trop « agressant », dangereux, menaçant. Que ce soit pour des raisons de santé publique, de protection de l'environnement, de pollution sonore ou de qualité de vie en général, des groupes refusent l'implantation de tel ou tel projet. On parle souvent, à ce moment, du syndrome « pas dans ma cour ».

Le problème n'est pas nouveau pour les producteurs agricoles du Québec. Souvent visés par les NIMBY (not in my backyard) comme étant des « voisins dérangeants », les producteurs agricoles sont aussi souvent « dérangés » par leur voisinage. Les difficultés de cohabitation semblent de plus en plus nombreuses. Pour l'Union des producteurs agricoles, l'attitude à privilégier alors en est une de concertation, où la collaboration fait place à la confrontation.

Le monde agricole et ses voisins

Au Québec, le sol arable ne constitue que 2 % de l'ensemble du territoire. L'agriculture est fortement basée sur la production animale principalement en raison du potentiel fourrager et des conditions climatiques. Cette agriculture principalement concentrée dans la vallée du Saint-Laurent, doit partager cet infime espace avec les plus grandes concentrations de population. Ainsi, une très grande partie de l'agriculture est pratiquée dans des milieux périurbains.

Jadis, dans un Québec rural, le nombre de producteurs agricoles était plus élevé et ces derniers occupaient une part plus importante de la population et de la collectivité. Les autres occupants du territoire

étaient de véritables ruraux qui vivaient de l'agriculture avec les avantages et les inconvénients qu'elle engendrait. Au cours des dernières années, cette proximité, qui était autrefois source d'entraide et de solidarité, est finalement devenue génératrice de conflits de voisinage.

C'est surtout à partir des années quatre-vingt qu'on a constaté l'émergence de cette problématique. Elle découle principalement de deux phénomènes distincts où se combinent des modifications importantes dans les pratiques agricoles et des changements dans les modes de vie. L'urbanisation conjuguée à la concentration des entreprises agricoles et la décroissance du nombre de producteurs ont eu un impact sur l'influence des producteurs agricoles dans leur communauté. Voilà 25 ans, presque tous les habitants du Québec avaient un parent agriculteur ou forestier. Depuis, la situation a grandement changé et la méconnaissance du milieu agricole a conduit à une sorte de scission entre ceux qui produisent et ceux qui consomment.

Ainsi sont apparus de nombreux problèmes de voisinage liés à l'occupation du territoire. Les producteurs agricoles regroupés au sein de l'Union de producteurs agricoles (UPA), ont eu à réagir afin de protéger leurs intérêts.

À ce sujet, le gouvernement provincial mettait en place à la fin des années 70 la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ). Le but premier était de protéger le territoire agricole afin de pouvoir atteindre l'autosuffisance alimentaire. En 2000, la loi fut modifiée afin d'ajouter la protection des activités agricoles au mandat de la CPTAQ pour qu'elle gère les implantations d'usages autres qu'agricoles en zone agricole (zone verte).

Que ce soit les activités non liées à l'agriculture (résidence, commerce, industrie, etc.), l'implantation de lignes électriques et des gazoducs, les sentiers de motoneiges et de quads (VTT), l'épandage de boues provenant des stations d'épuration des municipalités, la déprédation causée par les animaux sauvages¹ ou les normes de plus en plus contraignantes imposées par le gouvernement provincial et le monde municipal (distances séparatrices liées aux odeurs, Règlement sur les exploitations agricoles (REA), Règlement sur le captage des eaux souterraines, etc.), le producteur agricole a constamment à s'ajuster aux nouvelles exigences que la société lui impose.

Une cohabitation parfois difficile

Depuis quelques années, les producteurs agricoles, principalement les producteurs porcins, font face à de nombreuses critiques. Au début, ce sont les odeurs qui causaient problème. Plus récemment, les événements de Walkerton² et la problématique de la protection des eaux ont poussé le gouvernement provincial à adopter le Règlement sur les exploitations agricoles (REA) et le Règlement sur le captage des eaux souterraines. De plus, ce gouvernement a décrété un temps d'arrêt (moratoire) sur la production porcine et a mandaté le Bureau d'audience publique en environnement (BAPE) de tenir une consultation sur le développement durable de la production porcine.

Même si le syndrome « pas dans ma cour » origine des impacts liés à l'industrialisation et au développement urbain³, nous pouvons affirmer, sans risque de nous tromper, que le phénomène s'est transposé dans les communautés rurales du Québec.

Que ce soit pour les odeurs ou la pollution diffuse, les producteurs agricoles sont pointés du doigt par les NIMBY ruraux. Toutefois, la population en général ignore que les producteurs pourraient être eux aussi de parfaits NIMBY, ce qui pourrait avoir des impacts socio-économiques importants sur la collectivité. En effet, comme les producteurs agricoles sont de grands propriétaires privés, ils ont à vivre avec de nombreux voisins et de nombreux utilisateurs de leurs terres qui, dans certains cas, ont un impact négatif marqué sur le territoire et les activités agricoles.

L'usine Magnola

L'implantation de l'Usine Magnola à Asbestos en Estrie est un cas intéressant sur lequel la Fédération de l'UPA-Estrie a eu à prendre position. En 1994, la firme déposait un avis de projet. Suite à un long processus, le gouvernement provincial donna au BAPE le mandat d'étudier et de formuler des recommandations sur le projet d'usine de Magnola. Bien que les retombées économiques, promises à l'époque, étaient énormes, les impacts négatifs appréhendés sur le monde agricole pouvaient être multiples.

Dans un premier temps, soulignons que le projet exigeait un terrain d'une superficie importante en zone agricole. On demandait le sacrifice d'une belle terre agricole familiale centenaire afin de soutenir le développement économique régional qui battait de l'aile. En second lieu, la méthode d'extraction du magnésium à même les résidus de mine soulevait des craintes. En effet, le procédé pourrait générer une série de polluants bio-accumulables chez les êtres humains et chez les animaux.

Pas dans mon champ !

Des groupes de pression se sont rapidement organisés. Ces NIMBY croyaient avec raison que le procédé employé par l'usine comportait des risques pour l'environnement.



Dossier

« Pas dans mon champ »

Les membres de l'UPA, étant souvent la cible de NIMBY, ont réagi en prenant du recul. Évidemment, la perte de superficie en culture était importante mais c'est la sécurité des producteurs et de la population en général qui inquiétait grandement les élus des deux fédérations de l'UPA concernées. Les fédérations du Centre-du-Québec et de l'Estrie⁴ auraient bien pu réagir en NIMBY et s'opposer fermement à l'implantation de l'usine. Toutefois, elles ont choisi une approche éclairée de conciliation et de concertation régionale.

Conciliation et concertation

En choisissant cette voie, l'UPA ne voulait pas servir une fois de plus la même médecine à ses membres et basée sur un égoïsme individuel. L'UPA a donc choisi d'agir en bon citoyen corporatif, qui considère l'importance du développement économique, tout en ayant le souci du respect de l'environnement et la sécurité. Avant de prendre position, l'UPA désirait bien connaître le dossier. C'est pourquoi elle a laissé la chance à Magnola de présenter son projet d'usine et les données techniques pertinentes.

Depuis le début du dossier, l'UPA n'a jamais appuyé l'implantation de l'usine. Toutefois, le décret gouvernemental est venu valider le projet. Conséquemment, l'UPA a tenu compte du contexte global et de l'articulation entre propriété privée et territoire com-

mun en se demandant jusqu'où il était possible d'aller pour empêcher une initiative privée ou encore à quel moment celle-ci doit être limitée en raison de ses conséquences sur l'intérêt général⁵.

Être à l'écoute des différents acteurs

L'UPA étant une organisation démocratique, elle a choisi de bien informer et consulter ses membres. Pour ce faire, Magnola devait avoir une attitude d'ouverture, de transparence et de disponibilité afin de mettre en place un climat d'échange et de non-confrontation, une attitude proactive et non réactive orientée vers les solutions, le respect mutuel entre les intervenants, la concertation. Avec une attitude de compromis, l'UPA était loin de l'attitude conventionnelle du NIMBY.

Des modalités d'indemnisation en cas de pertes agricoles

Concrètement, le protocole d'entente élaboré et conclu de façon volontaire par les parties signataires UPA-Magnola définit un processus visant la résolution d'éventuels différends entre Magnola et les producteurs agricoles.

De plus, une méthodologie d'analyse encadre de futures demandes d'indemnisation et, le cas échéant, l'indemnisation des producteurs agricoles dans le cas



où leurs activités ou leurs produits subiraient quelque dommage que ce soit lié à l'émission de contaminants en provenance de l'usine Magnola.

Un comité d'étude indépendant

Un comité conjoint composé de représentants de l'UPA et de Magnola fut formé pour mener à bien les objectifs de ce protocole. De plus, des observateurs ont accompagné les représentants des deux parties. Le comité conjoint a consulté dans leur démarche⁶ le groupe de travail composé de scientifiques et d'experts de diverses institutions et organismes.

Le comité a établi un programme de suivi de la concentration de contaminants spécifiques dans des produits agricoles ciblés de la région environnante de l'usine. Un niveau de référence a été établi avant l'ouverture de l'usine et un suivi est effectué une fois l'usine en opération⁷. Il doit aussi surveiller l'état de santé des troupeaux et procéder à une analyse lors d'une situation jugée anormale par le groupe de travail. Il faut s'assurer, le cas échéant, que Magnola apportera des mesures de correction appropriées à son usine si un préjudice environnemental probant était démontré. De plus, le comité doit s'assurer que les informations seront transmises par le groupe de travail de façon transparente à Magnola et à l'UPA.

Protéger la population en général

Certains pourraient reprocher à l'UPA de ne chercher qu'à protéger les intérêts de ses membres. Bien que ce soit l'objectif premier de ce syndicat, un objectif sous-jacent est visé : protéger la population en géné-

ral. En effet, les résultats de chaque échantillonnage de l'étude devant être divulgués publiquement lors de conférences de presse, le ministère de l'Environnement et la population pourront en bénéficier.

La fermeture de l'usine Magnola

Au mois de février dernier, Noranda décidait de fermer l'usine pour des raisons de rentabilité. Toutefois, même dans ce contexte, Magnola décidait d'aller de l'avant avec la campagne d'échantillonnage du printemps 2003. L'UPA a espoir, qu'advenant le redémarrage de l'usine par Magnola ou par un nouvel acquéreur, le protocole sera maintenu.

En conclusion

L'UPA a souvent l'impression d'être mal comprise et que ses détracteurs n'ont pas une vision objective des différentes problématiques agricoles. C'est peut-être ce fait qui a poussé l'Union à ne pas servir la médecine qui lui est souvent servie et à faire preuve d'ouverture au milieu, de compréhension et d'objectivité. Dans sa façon de traiter le dossier, l'UPA avait comme objectif principal de protéger ses membres, les produits agricoles et la population en général. Jusqu'à ce jour, la collaboration entre les acteurs au sein du comité a porté fruits. Plutôt que de s'opposer à l'implantation de l'usine, l'UPA a choisi la formule de coopération et de conciliation, où chacun est gagnant. C'est une option qui semble plus efficace que le réflexe premier de chacun de s'écrier : « Pas dans ma cour ! »

The UPA, despite having come up against the NIMBY syndrome in rural areas on numerous occasions, has nevertheless managed to avoid falling into the trap of confrontation and has continually showed its openness to discussion in these situations. For instance, rather than taking an uneducated, negative position with respect to the establishment of the Magnola plant in a farming zone, it chose to adopt an objective and informed approach based on compromise and cooperation, while negotiating the implementation of a monitoring process and compensation system for any adverse effects on agricultural commodities and the public at large.

1 Les oies sauvages et les cerfs de Virginie causent des dommages considérables aux cultures.

2 Notons que la bactérie e-coli est absente du lisier de porc.

3 www3.sympatico.ca/marie.beaubien/nimby.htm

4 Fédération de l'UPA du Centre-du-Québec et Fédération de l'UPA-Estrie.

5 <http://environnement.wallonie.be/nimby/>

6 Dr Pierre Ayotte, toxicologue et chimiste, Université Laval; Jacques Boulanger, chimiste, laboratoires d'analyse et d'expertise alimentaire du MAPAQ; Dr Gaëtan Carrier, médecin toxicologue, Université de Montréal; Dr Armand Tremblay, médecin vétérinaire, Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Montréal.

7 Une campagne d'échantillonnage fut effectuée avant la mise en marche de l'usine. Des campagnes d'échantillonnage ont été effectuées à l'automne 2002 et au printemps 2003.

Le projet de consolidation du Marché Jean-Talon

Pierre Malo, urbaniste

Conseiller en aménagement, arrondissement de Rosemont – La Petite-Patrie, Ville de Montréal
Travaillant depuis 15 ans dans les secteurs publics et privés, Pierre Malo est notamment spécialisé dans les domaines de l'analyse du milieu, l'élaboration de cadre réglementaire et de la gestion de projets.

Josée Racicot, avocate

Secrétaire d'arrondissement, arrondissement de Rosemont – La Petite-Patrie, Ville de Montréal
Travaillant depuis 20 ans dans le secteur municipal, Josée Racicot a œuvré dans le milieu municipal tant au niveau du contentieux que du greffe

Corporation de Gestion des Marchés Publics de Montréal

La Corporation de Gestion des Marchés Publics de Montréal (CGMPM) est un organisme sans but lucratif qui a été mis sur pied suite à une recommandation de la Ville de Montréal et de l'Union des producteurs agricoles du Québec afin de gérer l'ensemble des marchés publics de Montréal.

La CGMPM compte 215 membres producteurs agricoles ou marchands locataires dans les marchés publics de Montréal. La CGMPM gère les trois grands marchés publics de Montréal, soit le marché Atwater, le marché Jean-Talon et le marché Maisonneuve ainsi que les 17 marchés de quartier et de fleurs.

Problématique du marché Jean-Talon

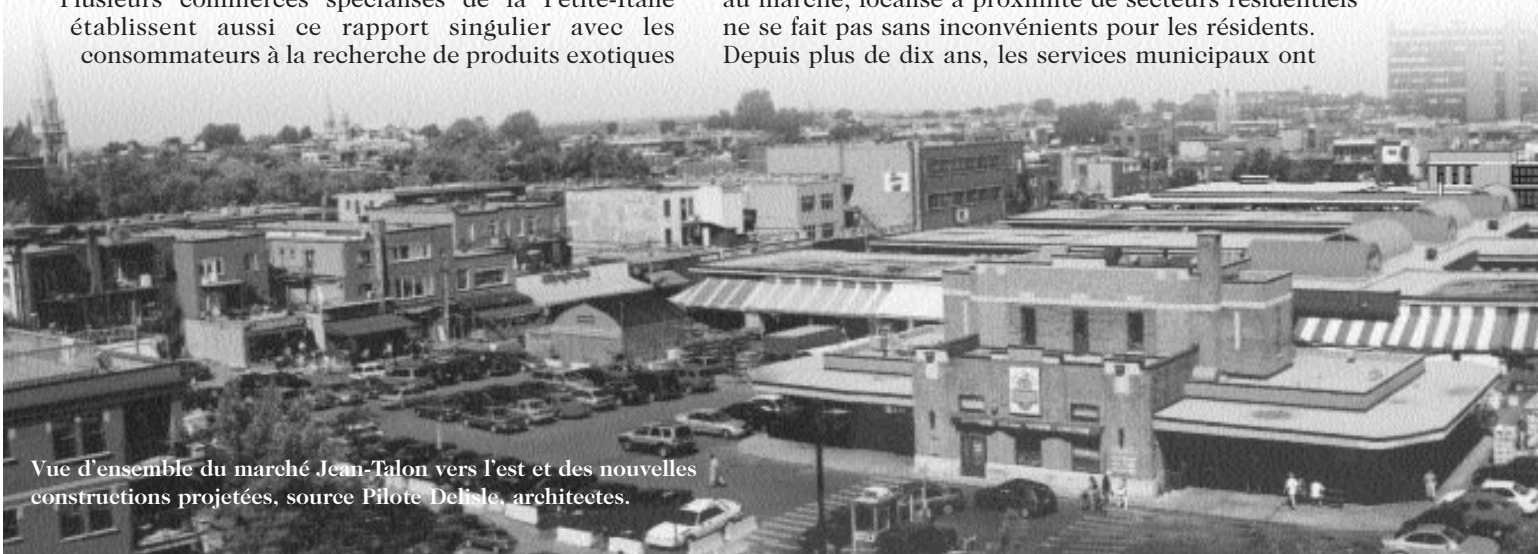
Le marché Jean-Talon établit un lien privilégié et direct entre les producteurs agricoles et maraîchers de la grande région montréalaise et les citoyens qui recherchent l'atmosphère particulière d'un marché extérieur et des produits frais. Ce marché demeure le plus prospère et le plus fréquenté des quatre marchés publics montréalais.

Plusieurs commerces spécialisés de la Petite-Italie établissent aussi ce rapport singulier avec les consommateurs à la recherche de produits exotiques

ou particuliers. Cette concentration de commerces spécialisés jumelée au marché Jean-Talon constitue un pôle de services important pour la population de l'arrondissement et des quartiers avoisinants.

D'une superficie d'environ 15 000 mètres carrés, le marché Jean-Talon est un important moteur de l'activité commerciale dans l'arrondissement. Il polarise autour de lui toute une gamme d'activités commerciales, notamment dans le domaine de l'alimentation (dépanneurs, épiceries, boucheries, fromageries, restaurants, cafés, etc.), qui viennent compléter les besoins d'une clientèle socialement et économiquement diversifiée. Outre les 220 étals du marché occupés par 80 maraîchers, on peut compter au-delà de 250 établissements de toutes sortes qui se sont implantés progressivement sur le terrain de l'ancien club de crosse Shamrock depuis 1932. Près d'une quarantaine d'entre eux se situent dans l'espace immédiat qui entoure le marché public proprement dit. De fait, depuis plusieurs décennies, ils font partie intégrante de l'environnement économique et social du marché.

Cependant, la présence d'un tel équipement commercial ainsi que la concentration de commerces complémentaires au marché, localisés à proximité de secteurs résidentiels ne se fait pas sans inconvénients pour les résidents. Depuis plus de dix ans, les services municipaux ont



Vue d'ensemble du marché Jean-Talon vers l'est et des nouvelles constructions projetées, source Pilote Delisle, architectes.

travaillé de concert avec l'ensemble des intervenants afin d'identifier les irritants et ainsi proposer et mettre en place des solutions visant à atténuer les inconvénients de la cohabitation entre les activités du marché et les secteurs résidentiels avoisinants. À titre d'exemples :

- installation de feux de circulation : intersection des rues Henri-Julien et Mozart ;
- instauration de stationnements réservés pour les résidents sur les rues de Castelneau, Saint-Zotique, Saint-Dominique et Henri-Julien ;
- aménagement du domaine public ;
- programme Opération commerce, 1997-1999 et 2001.

Plan d'urbanisme de 1992

En 1992, le Plan d'urbanisme de l'arrondissement Rosemont/Petite-Patrie avance des orientations d'aménagement portant sur la consolidation du marché Jean-Talon, et propose quatre objectifs de mise en valeur du secteur :

- assurer une meilleure intégration physique et une bonne complémentarité entre les activités du marché et les commerces avoisinants ;
- mettre en valeur l'avenue Shamrock en tant que lien privilégié entre le marché Jean-Talon et le boulevard Saint-Laurent ;
- améliorer l'accès des automobiles et des véhicules de livraison ainsi que l'offre de stationnement afin d'éviter les débordements dans les quartiers résidentiels avoisinants ;
- diminuer les conflits entre les piétons et les automobilistes dans le secteur.

Programme particulier d'urbanisme de 1998

En 1998, la Ville de Montréal, entreprend la réalisation d'un Programme particulier d'urbanisme pour ce secteur de la Petite-Italie articulé autour du marché Jean-Talon. Réalisé en concertation avec les citoyens du secteur, les

représentants d'organismes communautaires, économiques et sociaux ainsi que les services municipaux, le PPU recommande notamment les mesures suivantes :

- améliorer l'offre de stationnement sur le site du marché ;
- assurer la sécurité des piétons sur le site du marché et aux intersections achalandées du secteur ;
- améliorer la fluidité de la circulation automobile afin de faciliter l'accès au marché tout en diminuant les problèmes d'engorgement à certaines intersections ;
- maintenir et consolider les activités commerciales du secteur ;
- diminuer le camionnage de transit dans les rues résidentielles du secteur.

L'ensemble du processus d'analyse et d'approbation du projet de consolidation du marché Jean-Talon par les services municipaux concernés a été basé sur les objectifs visés par le Plan d'urbanisme de 1992 et du Programme particulier d'urbanisme de 1998.

Description du projet consolidation du marché Jean-Talon

La Corporation de gestion des marchés publics de Montréal (CGMPM), dépose au début de l'année 2002, un avant-projet qui nécessite une modification au Règlement d'urbanisme de l'arrondissement afin de modifier les exigences relatives au nombre d'unités de stationnement pour le marché Jean-Talon.

Les travaux et les interventions projetées visent à réduire ces inconvénients tout en répondant aux orientations du Plan d'urbanisme de l'arrondissement et aux mesures proposées du Programme particulier d'urbanisme du marché Jean-Talon et de la Petite-Patrie.

Les travaux permettront les interventions suivantes :

- construction d'un stationnement souterrain de 375 unités avec accès et sortie sur la rue Henri-Julien. Cette construction permettra d'offrir 206 nouvelles unités de stationnement ;
- ajout de 30 étals extérieurs ;



- ajout d'environ 1 500 mètres carrés de boutiques d'alimentation spécialisées ;
- ajout d'espaces de services reliés au marché ;
- mise en place de mesures favorisant la sécurité des piétons ;
- aménagement d'une place publique ;
- rénovation du mail d'hiver existant ;
- réaménagement du stationnement ouest localisé le long de l'avenue Casgrain.



Plan d'ensemble et description des travaux projetés, source Pilote Delisle, architectes.

Stationnement et circulation

Un tel regroupement de commerces de détail et d'emplois n'est pas sans créer d'impacts concernant notamment le stationnement et la circulation. Il en résulte une forte pression sur les rues résidentielles des quartiers avoisinants. Les problèmes de circulation tel que la congestion des intersections et les conflits véhicules/piétons doivent être pris en considération lors de tout nouveau projet d'agrandissement ou de consolidation du marché.

Afin d'atténuer cette pression sur les secteurs résidentiels avoisinants ainsi que les problèmes de circulation, le projet prévoit la construction d'un stationnement souterrain de 375 unités avec accès et sortie sur la rue Henri-Julien. Cette construction permettra d'offrir plus de 200 nouvelles unités de stationnement sur le site du marché Jean-Talon. Cet apport comblera une partie des besoins en stationnements du secteur identifié au Programme particulier d'urbanisme.

L'étude sur les impacts de la circulation et du stationnement souligne que le nouveau stationnement réduira la pression sur l'ensemble du quartier résidentiel environnant. Dans la configuration proposée, le projet permettra de réduire les conflits piétons/voitures dans l'ensemble du pourtour du marché et plus spécifiquement sur la rue Henri-Julien. La circulation automobile à l'intérieur du marché sera consacrée uniquement à la livraison.

Afin de pallier aux problèmes liés à la congestion des intersections et les conflits véhicules/piétons, des ajustements sont proposés afin de modifier la coordination des feux des carrefours Henri-Julien/Mozart et Drolet/Mozart permettant ainsi une meilleure évacuation de la rue Henri-Julien, au nord de Mozart.

Un suivi de l'efficacité de ces mesures sera mis en place par la Ville de Montréal en collaboration avec la CGMPM.

Intégration architecturale des nouvelles constructions

Des objectifs et des critères applicables à l'aménagement, à l'architecture et au design ont été ajoutés au Règlement d'urbanisme sous la forme de plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIA). Cet outil permettra, lors de la révision architecturale, d'assurer l'intégration architecturale des nouvelles constructions au marché Jean-Talon. Notamment, les objectifs suivants devront être respectés :

- prévoir des agrandissements qui s'intègrent au bâti du marché Jean-Talon ;
- assurer des accès sécuritaires pour les différents usagers ;
- favoriser l'animation au niveau de la rue en maximisant les surfaces ouvertes ou vitrées des murs adjacents à un trottoir, et tout spécialement le long de la rue Henri-Julien ;
- prévoir un éclairage garantissant la sécurité tout en prenant soin de ne pas incommoder le voisinage résidentiel ;
- prévoir l'aménagement d'aires de stationnement à l'échelle humaine et sécuritaires pour les usagers.

Évaluation du projet par les services municipaux

Le processus d'approbation de projet nécessitant une modification au Règlement d'urbanisme de l'arrondissement Rosemont/Petite-Patrie, est assujéti aux procédures de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1) depuis janvier 2002. Quelques semaines plus tard, la CGMPM dépose son avant-projet, initiant ainsi les discussions entre le requérant et les services municipaux.

Cette période « d'adaptation » a rendu possible la collaboration entre le requérant et les divers services

municipaux concernés afin de bonifier et d'améliorer le projet initial de la façon suivante :

- révision de l'étude d'impact sur le stationnement et la circulation ;
- modification du projet afin de réduire le nombre de places de stationnement de 575 à 375 unités;

Après cette étape de collaboration et de bonification du projet de consolidation du marché Jean-Talon, les services municipaux ont émis une recommandation favorable au comité consultatif d'urbanisme et au conseil d'arrondissement pour les raisons suivantes :

- le requérant a répondu favorablement aux commentaires formulés lors des deux présentations au CCU de l'arrondissement ;
- le marché Jean-Talon constitue un pôle d'attraction majeure dans l'arrondissement et les travaux projetés permettront de mieux répondre aux besoins de la clientèle, des marchands et des résidents avoisinants ;
- le projet de stationnement souterrain réduira la demande en stationnement sur rue sur l'ensemble du secteur résidentiel environnant ;
- les modifications proposées à la coordination des feux de circulation et la modification du sens unique sur l'avenue Casgrain minimisera la circulation de transit dans les secteurs résidentiels avoisinants le marché ;
- l'ajout de nouveaux étals extérieurs permettra d'accueillir de nouveaux producteurs spécialisés ;
- l'ajout de nouvelles boutiques spécialisées permettra de diversifier les services présentement offerts au marché ;
- le projet améliorera la propreté générale du secteur du marché, notamment par l'aménagement d'un centre de gestion des déchets et des produits recyclables ;
- la relocalisation des accès au stationnement permettra d'améliorer la fluidité de la circulation et la sécurité des piétons à l'intersection de la rue Jean-Talon et de la rue Henri-Julien ;
- le projet permettra d'éliminer 169 cases de stationnement extérieur ;

- le concept proposé comporte le réaménagement du stationnement ouest localisé le long de l'avenue Casgrain.

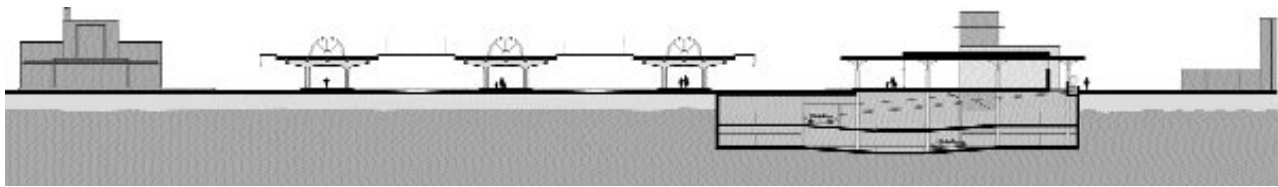
La « conciliation urbanistique » : la petite histoire du premier registre de la nouvelle Ville de Montréal

Suite à l'étape de bonification du projet par le requérant, la Ville de Montréal, arrondissement de Rosemont—La Petite-Patrie a entrepris les procédures énumérées à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) et à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (L.R.Q., c. E 2.2) afin de modifier son règlement d'urbanisme relativement au nombre d'unités de stationnement permises sur le site du Marché Jean-Talon. Cette modification réglementaire constituait en vertu de la L.A.U. une modification susceptible d'approbation référendaire.

Le projet de consolidation du marché Jean-Talon représente donc l'un des premiers projets à « expérimenter » les procédures d'amendement de la réglementation d'urbanisme de la nouvelle Ville de Montréal en vertu de la L.A.U. Ce projet, et quelques autres, ont servi de modèles pour la mise en place des nouveaux comités consultatifs d'urbanisme, l'organisation des premières consultations publiques et la détermination des nouvelles procédures d'approbation référendaire dans l'arrondissement de Rosemont – La Petite-Patrie.



Photomontage recréant l'ambiance de la nouvelle aile, source Pilote Delisle, architectes.



Coupe longitudinale vers le nord du marché existant et des nouvelles constructions projetées, source Pilote Delisle, architectes.

Une première dans « l'ancien Montréal »

Pour la première fois, les citoyens montréalais résidant sur le territoire de l'ancienne ville de Montréal, ont pu, en plus d'exprimer leur point de vue, user d'un véritable pouvoir décisionnel en demandant la tenue d'un scrutin référendaire.

Lors de la consultation publique, où de nombreux intervenants ont émis leurs opinions et commentaires, les explications ont été données concernant le processus d'approbation référendaire. Conséquemment à la consultation du 21 novembre 2002, le conseil d'arrondissement a adopté, lors d'une séance ordinaire, le deuxième projet de règlement concernant le Marché Jean-Talon.

À la suite de la publication d'un avis invitant les citoyens à signer une demande de participation à un référendum, des citoyens de 11 zones sur une possibilité de 19 ont manifesté leur intention de participer au processus référendaire.

nombreux citoyens montréalais pour divers motifs dont, entre autres, l'absence de citoyenneté canadienne.

La couverture médiatique

De plus, en raison de la couverture médiatique accordée à cet événement, de nombreux citoyens montréalais se sont présentés à l'arrondissement sans avoir la qualité requise pour signer le registre tel que des citoyens d'un arrondissement voisin.

Au cours de l'ensemble de ce processus complexe pour les non-initiés, les responsables du bureau d'arrondissement ont dû expliquer ce processus non seulement aux élus, citoyens et fonctionnaires mais aussi aux journalistes des différents médias (radio, télévision et journal) étant donné toute l'attention portée à la nouvelle Ville de Montréal et au projet de consolidation du Marché Jean-Talon, joyau de la Petite-Patrie.



Élévation du nouveau bâtiment implanté le long de la rue Henri-Julien, source Pilote Delisle, architectes.

Préalablement à la journée d'accessibilité au registre, l'arrondissement a jugé utile de publier un avis public informant les gens sur la manière d'établir leur identité avant d'apposer une signature sur le registre. La journée du registre se caractérise par un fort achalandage ainsi que la mise en place d'une table de vérification de l'identité des électeurs, malgré que celle-ci étant facultative lors d'un registre. La mise en place de cette table a permis de ne pas ralentir le processus de signature du registre en raison du nombre important de personnes qui ont dû être dirigées vers cette table. Au cours de cette journée l'accès au registre a dû être refusé à de

À la fin de la journée, une fois le décompte fait, il a été constaté que le nombre de signatures inscrites au registre était de 208 alors que le nombre requis de demandes pour qu'un scrutin référendaire soit tenu était de 301. Le règlement était donc réputé approuvé.

En conclusion, ce fut un registre comme tant d'autres au Québec à une exception près, soit l'imposante couverture médiatique accordée au projet et au processus référendaire.

Jean-Talon Market provides a unique and direct link between farmers and producers from the greater Montreal area and local city-dwellers, who appreciate the market's outdoor atmosphere and the freshness of the produce. Jean-Talon is the most successful and popular of the four public markets in Montreal. Numerous specialty shops in the surrounding Little Italy district also enjoy a similar reputation with consumers looking for exotic or hard-to-find items. Together, this concentration of specialised businesses and the Jean-Talon Market form an important hub for consumers from the local and neighbouring communities.

Les Tours de télécommunications sans fil, un mal nécessaire

Jean-Luc Poulin, urbaniste

Jean-Luc Poulin est urbaniste. Il a travaillé pendant plus de 10 ans dans le milieu municipal avant de devenir consultant dans le domaine de l'immobilier. Il agit maintenant à titre de Directeur des Services Immobiliers, région Est du Canada pour le compte de Bell Mobilité.

Depuis une douzaine d'années, à l'instar de beaucoup de régions peuplées de la planète, le Québec a connu et connaît encore un déploiement sans précédent des réseaux de télécommunication sans fil. Au Canada 4 compagnies se disputent les parts de marché et elles ne cessent d'augmenter l'étendu de la couverture offerte à leurs abonnés.

Un réseau de téléphonie sans fils comprend un grand nombre de petits sites de télécommunication répartis de manière stratégique sur tout le territoire de desserte. Ces sites couvrent un rayon beaucoup plus petit en milieu urbain qu'en milieu rural en raison de la densité d'utilisateurs et des technologies utilisées.

Les fréquences sont au cœur de la stratégie de développement d'un réseau de télécommunication, les compagnies de téléphonie sans fil doivent s'assurer de ne pas causer d'interférence à d'autres organismes de télécommunication. Les fréquences imposent des critères techniques dans la sélection des sites. Les fréquences et le nombre d'abonnés sont les principaux facteurs qui guident la recherche et la sélection d'un site.

Les sites de télécommunication comportent quatre composantes principales, dont la salle d'équipements regroupant les équipements et les radios transmetteurs. La tour, de forme et hauteur variables supporte les antennes. Les antennes ont aussi des formes et des fonctions différentes selon la nature du service de télécommunication sans fil offert. Enfin, dans certain cas, des équipements de relais micro-ondes servent à relier le site avec le réseau public de téléphonie.

Le choix de localisation d'un site cellulaire doit tenir compte de différents critères tel que les conditions géographiques car il ne doit pas y avoir d'obstacles (arbres, édifices ou montagnes) aux antennes. Les conditions climatiques, (le vent par exemple) peuvent influencer le modèle de structure de la tour. Les critères urbanistiques et esthétiques influencent également le choix du modèle de la structure.

Choisir l'emplacement d'un site cellulaire n'est donc pas une mince affaire puisque tout en veillant à ce que l'investissement, qu'un site représente, contribue à améliorer la desserte des abonnés, les experts en immobilier cherchent aussi, et de concert avec les municipalités, à minimiser l'impact visuel d'une nouvelle tour. En milieu urbain les antennes et les salles d'équipements peuvent être dissi-

mulées sur les murs et les toits des bâtiments en hauteur, lorsque ceux-ci conviennent aux différents critères d'installation. Plusieurs clochers d'église servent d'ailleurs de support aux installations de téléphonie sans fil.

Comme un nombre sans cesse grandissant de communautés et d'utilisateurs désirent obtenir les services offerts par la voie du sans fil, les entreprises multiplient les installations. En plus de posséder des technologies très différentes, chacune des entreprises a développé sa propre grille cellulaire qui ne correspond pas nécessairement aux autres. Même si la taille des réseaux des entreprises est variable il arrive parfois que l'emplacement des sites se chevauche. Dans ces cas, les entreprises collaborent à la co-localisation de leurs installations sur les mêmes tours.

Depuis un certain temps, les considérations de nature esthétique et urbanistique sont devenues de plus en plus importantes. Les citoyens et les administrations municipales exigent que l'on tienne compte de leur point de vue dans les démarches que les entreprises font pour obtenir l'autorisation d'installer dans leur voisinage des structures de téléphonie sans fil.

Aujourd'hui, la plupart des municipalités ont intégré des dispositions à l'égard des antennes et des structures qui les supportent dans leur réglementation d'urbanisme.

Sur le plan constitutionnel, les pouvoirs relatifs à la construction des ouvrages et installations de télécommunication relèvent exclusivement du gouvernement fédéral. Cependant les entreprises de télécommunication se font un devoir, lorsque possible, de s'inscrire à l'intérieur de la réglementation en vigueur. De plus, elles participent aux mécanismes de consultation officielle ou non-officielle, afin que l'opinion des intervenants locaux soit prise en compte dans le processus d'autorisation.

Mais comment les mécanismes actuels fonctionnent-ils? Présentement, les promoteurs de projets se retrouvent avec deux entités juridiques, en droit chacune de prétendre de réglementer une des parties ; antennes et bâti d'antennes.

Depuis quelques années le ministère de l'Industrie répond en citant une opinion juridique rendu par le ministère fédéral de la Justice au milieu des années 70. On peut y lire entre autre :

Puisque la législation sur les radiocommunications est du ressort exclusif du gouvernement fédéral, les provinces et

les municipalités ne peuvent adopter des lois ou des règlements ayant trait directement aux radiocommunications. Cependant, un règlement municipal en bonne et due forme traitant du zonage local et n'ayant trait qu'incidemment aux radiocommunications peut coexister avec les lois fédérales à condition qu'il n'interdise ni ne restreigne indûment la prestation de services radio ou le fonctionnement de stations détenant une licence fédérale.

Du côté des municipalités, on répond que le pouvoir de légiférer en matière d'utilisation du sol est délégué par les instances supérieures et que par conséquent, les promoteurs de projets sont assujettis aux règles en place dans les municipalités.

L'Industrie comprend par ailleurs que certaines municipalités légifèrent sans tenir compte du cadre juridique et qu'elles peuvent avoir une mauvaise connaissance de la gestion des radiofréquences. Nous avons vu des municipalités qui ont imposé dans leur règlement des limites de hauteurs d'antennes. Ces règlements auraient pu être déclarés ultra vires, car ils chevauchent les pouvoirs du ministre.

Il arrive aussi que devant une fin de non-recevoir de la part des instances municipales, les promoteurs de projets se tournent vers Industrie Canada afin que cette dernière permette la réalisation d'un projet.

Industrie Canada peut, à la demande d'un promoteur, mettre en branle un processus visant à provoquer des négociations entre les municipalités et les promoteurs, le tout dans le cadre de la circulaire des procédures concernant les clients incluse dans un document intitulé : Processus environnemental, Champs de radio fréquences et Consultation sur l'utilisation des sols (3 édition, juin 1995).

Ce processus fait valoir que tant et aussi longtemps que la négociation fait avancer un projet il n'y a pas d'intervention de la part du ministère. C'est à partir du moment où les compromis de part et d'autre sont impossibles, qu'un choix d'emplacement pourrait être imposé aux parties en présence, suite à une évaluation environnementale prévue en vertu de la loi canadienne.

Dans le cadre de ces négociations, la perte de contrôle par les instances municipales peut donner lieu à des choix d'emplacements pire que ceux qui étaient souhaités au début des discussions.

C'est pourquoi les entreprises de télécommunications essaient de comprendre et d'évaluer les situations difficiles avant de demander à Industrie Canada d'imposer un choix (s'il y en a) aux responsables de l'utilisation du sol.

Comme le processus d'autorisation ne donne pas toujours lieu à des consultations et que les municipalités réclament de plus en plus du gouvernement fédéral qu'il précise dans quelle mesure les règlements locaux peuvent s'étendre au domaine des antennes et des équipements, le gouvernement fédéral est à mettre en œuvre une vaste consultation sur le sujet. En effet, le 31 octobre dernier, l'Honorable Allan Rock annonçait l'examen de la politique nationale sur les pylônes d'antennes. L'énoncé du ministre précisait que dès le début de l'année 2003, le gouvernement fédéral enclencherait un processus de consultation nationale en vue de revoir et de moderniser la politique d'Industrie Canada et les procédures des choix de sites pour les pylônes d'antennes.

Cet examen permettra de cerner un vaste éventail de sujets dans les processus d'approbation des emplacements d'antennes. Le ministère de l'Industrie vise en particulier les processus de consultation locale, les calendriers d'approbation et de résolution de conflits entourant le choix d'emplacement d'un pylône, les renseignements les plus utiles à rendre public et les façons de les communiquer. Par ailleurs, le ministère prévoit étudier les processus entourant l'utilisation partagée des pylônes. Le ministre a par ailleurs annoncé ce vendredi 28 mars dernier la nomination d'un comité d'experts sous la direction du professeur David Townsend et comprenant entre autre Mme Christine Racine, urbaniste et membre O.U.Q. ainsi que des représentants de l'industrie des télécommunications sans fils, des représentants des municipalités, des services publics et des organismes de santé. Leur mandat est de proposer des procédures modernes relatives au choix des emplacements des pylônes d'antennes tout en impliquant les communautés locales et en favorisant l'expansion économique et les bénéfices sociaux offerts par la technologie des télécommunications sans fil et de la radio-diffusion.

Ainsi que nous venons de le voir à travers cette courte analyse, il appartient au ministère de l'Industrie et maintenant à la Commission d'étude sur les pylônes d'antennes de s'attaquer à diverses questions concernant l'aménagement foncier et les radiocommunications. Le même ministère devra également préciser sa politique et accepter ou non un partage des pouvoirs en matière de radiocommunication avec les municipalités... seul l'avenir nous le dira mais une chose est certaine, les municipalités et les citoyens deviennent de plus en plus sensibles aux questions d'environnement, d'aménagement et d'esthétique.

Today, the majority of municipalities have integrated provisions on antennas and their supporting structures into their planning by-laws. Under the constitution, however, all powers related to the construction of telecommunications equipment and facilities fall under the exclusive authority of the federal government.

La décontamination de sites urbains réhabilitables

André D'Aragon⁽¹⁾, urbaniste, géologue, M.ATDR et Martin Durocher (1), géologue, M.Sc. Env.

La problématique des terrains contaminés est relativement récente dans les pays industrialisés, datant de la fin des années soixante-dix. Les cas de Lekkerkert au Pays-Bas, de Love Canal aux États-Unis, des anciennes lagunes de Mercier, et des déchets et des sols contaminés sous un quartier résidentiel à Ville LaSalle au Québec en constituent tous des exemples. Vers ces mêmes années, soit au début des années quatre-vingt, s'amorce une nouvelle tendance :

- en Amérique du Nord, mise en marche d'un processus de fermeture de complexes industriels vétustes ;
- au Canada, s'engage la désaffectation industrielle ;
- dans la province de Québec, s'enclenche le démantèlement de raffineries à Montréal-Est.

Cet article ne veut que sensibiliser à un autre défi auquel les centres urbains font face tout en indiquant que des mesures sont déjà disponibles et utilisées pour valoriser et favoriser le redéveloppement de terrains urbains contaminés. Cet effort contribue à redonner à la ville l'accès à des terrains dont elle a tant besoin pour répondre à la demande de projets aussi bien résidentiels, récréatifs, commerciaux et industriels.

Un portrait des tendances en quelques chiffres

D'un côté, le très grand nombre de terrains urbains contaminés surprend et s'accroît, obligeant à développer des méthodes, des mesures et des programmes originaux, mais sécuritaires de réhabilitation, de restauration et de gestion de ces sites. D'autre part, les villes subissent aussi l'assaut de leur territoire par un nombre croissant d'habitants qui convergent vers les centres urbains.

Ces deux (2) situations s'affrontent au niveau de l'accès et de l'occupation du territoire. Le redéveloppement de sites urbains contaminés réhabilitables ne peut que contribuer à atténuer cet état, tout en valorisant et en favorisant la

réutilisation de tels sites, le tout se plaçant à l'intérieur du cadre du développement durable.

À titre indicatif, le *Groupe de travail ad hoc international* sur les sites contaminés qui regroupe des spécialistes de 40 pays, s'est réuni à Montréal du 16 au 18 mars dernier dans le cadre d'Américana 2003. Ce Groupe estime à des centaines de milliers le nombre de terrains contaminés dans les pays industrialisés, découlant de 150 ans de développement industriel. Au Canada, la *Table ronde nationale de l'environnement* et de l'économie estime entre 30 000 et 50 000 sites urbains contaminés réhabilitables⁽²⁾, on avance même des chiffres plus importants. En Europe, des chiffres récents indiquent la présence de 750 000 sites urbains contaminés réhabilitables⁽²⁾, tout en excluant les sites industriels abandonnés. Aux États-Unis, il est estimé 450 000 sites comprenant ceux qui possèdent des réservoirs souterrains⁽²⁾. Il est entendu par « sites urbains contaminés réhabilitables » des terrains abandonnés en milieu urbain, parfois identifiés comme terrains vagues, friches industrielles ou « brownfields » selon l'expression américaine qui peuvent être majoritairement réutilisés sans qu'ils soient nécessairement et complètement décontaminés. La notion de réhabilitable correspond donc au traitement, à des mesures de décontamination, de restauration, de mitigation, d'analyses et de gestion de risques.

Du point de vue de développement urbain, en 1950, une seule ville a atteint 10 millions d'habitants, il s'agit de New York. Il est projeté qu'en 2015 le nombre de villes de 10 millions et plus d'habitants passerait à 21⁽³⁾. Le ministère Industrie Canada, responsable de l'*Initiative des Villes Durables*, rapporte que « plus de la moitié de la population mondiale vit actuellement dans les villes.⁽⁴⁾ » À la lecture du Tableau 1, on constate l'importance et les tendances de l'essor urbain entre 1950 et la projection faite en 2015 à travers des exemples de villes de 5 millions d'habitants et plus.

1 Cabinet d'experts-conseils DDH Environnement Itée, Montréal

2 Rouleau, S. (Mai 2003)

3 Zwingle, E., Franklin, S. (Novembre 2002)

4 Industrie Canada. (Avril 2003)

TABLEAU 1 - L'ESSOR URBAIN ENTRE 1950-2015

EXEMPLES DE VILLES DE 5 MILLIONS D'HABITANTS ET PLUS	MILLIONS D'HABITANTS		
	1950	2000	2015
Buenos Aires	5	12	13.2
Delhi	<	12.4	20.9
Hong Kong	<	6.9	8
Kinshasa	<	5.1	9.9
Le Caire	<	9.5	11.5
Londres	8.7	7.6	7.6
Los Angeles	<	13.2	14.5
Mexico	<	18.1	20.4
Moscou	5.4	8.4	8.1
New York	12.3	16.7	17.9
Paris	5.4	9.6	9.9
Shanghai	5.3	7.4	13.6
Tokyo	6.9	26.4	27.2
Toronto	<	<	5.7

Référence : Zwingle, E., Franklin, S. (Novembre 2002).

Des caractéristiques de sites contaminés et des municipalités concernées

Afin de gérer de manière responsable les sites contaminés, il s'avère essentiel notamment :

- i) de savoir que les sites contaminés varient en degré de complexité en fonction des types de contaminants (les plus communs étant les produits pétroliers, les produits chimiques, les pesticides et composés organochlorés, les métaux et les produits de préservation du bois), de la géologie et des conditions hydrogéologiques des terrains affectés ainsi que de la présence d'infrastructures ;
- ii) de connaître l'existence des composés chimiques moins denses et plus denses que l'eau ;
- iii) de prendre en compte que certains types d'industries, passées et actuelles, en milieu urbain sont davantage concernés par la question de terrains contaminés. Il s'agit entre autres de la gazéification du charbon, de l'industrie pétrolière et du raffinage, de la chimie et pétrochimie, de fonderies, d'aciéries et de la métallurgie, du transport ferroviaire, de la production et distribution d'électricité.

De plus, il est primordial de considérer que certaines villes furent le berceau de l'industrialisation, possédant donc sur leur territoire d'anciens secteurs industriels et d'anciens lieux d'enfouissement, et qui ont fait l'objet d'activités de remblayage.

Ces types de sites et de terrains risquent d'interférer sur la planification urbaine dans des grandes villes, tel que au

Canada : Toronto, Edmonton, Hamilton, Halifax, Montréal, Québec et autres.

Des enjeux et difficultés ainsi que des raisons d'entreprendre le redéveloppement de sites urbains contaminés

Ainsi, dans le contexte du Québec, un certain nombre d'enjeux apparaît dans le cadre d'une démarche de redéveloppement de sites urbains contaminés dont l'incertitude relative et la crainte de l'attribution de la responsabilité liée à la présence de contaminants, le coût élevé de la décontamination, la disponibilité limitée des moyens financiers des développeurs, l'hésitation des institutions financières à financer des projets de développement de terrains ayant fait l'objet de contamination, des facteurs juridiques ou légaux, parfois l'obligation d'entreprendre et d'effectuer des suivis et l'entretien de systèmes de contrôle et/ou de traitement à long terme.

Mais paradoxalement, des raisons majeures militent en faveur du redéveloppement des sites urbains contaminés, notamment :

- les sites bien localisés sur le territoire municipal sont souvent très convoités, particulièrement en situation de manque d'espace pour la construction ;
- le réaménagement de ces sites contribue à la revitalisation et favorise l'émergence de projets connexes, en plus de contribuer à la réduction de l'étalement urbain ;
- l'existence de services et l'existence d'infrastructures déjà disponibles constituent des composantes attractives non négligeables : rues et routes, aqueduc, égouts, électricité, etc. ;
- le contrôle, sinon la réduction du danger potentiel à la santé que peut présenter ces sites ;
- le fait que ces sites soient situés en milieu urbain, les transports énergivores sont moindres ;
- la mise en valeur des acquis et du vécu depuis la première politique de réhabilitation des terrains contaminés en 1988 a permis de se doter d'outils permettant une gestion plus adéquate des terrains contaminés : les vérifications environnementales, les méthodologies de traitement, l'évolution du cadre juridique, l'évaluation et la gestion des risques, une meilleure connaissance du comportement des contaminants, l'émergence de programmes d'aides financières concernant le redéveloppement de terrains contaminés en milieu urbain, ... ;
- ces efforts de redéveloppement, dans la mesure où la protection de la santé et de l'environnement est respectée, représentent un pas dans le sens du développement durable.

Un exemple... celui de Montréal

Comme plusieurs villes nord-américaines, Montréal est ponctuée de secteurs vétustes et de terrains vacants qui

témoignent d'une époque industrielle ou manufacturière révolue et par des secteurs ayant supporté des usages plus récents qui ont aussi porté atteinte à la qualité des terrains. Ces lieux sont plus souvent qu'autrement marqués par la présence de sols contaminés et de matières résiduelles peu favorables à leur redéveloppement. Ces caractéristiques contribuaient jusqu'à récemment au phénomène du « trou de beigne » qui caractérise le développement de la banlieue au détriment des vieux centres urbains.

Avec la publication de la *Politique de réhabilitation des terrains contaminés* en 1988, le ministère de l'Environnement du Québec, ci-après le MENV, dotait le Québec d'un outil de gestion face à la problématique des terrains contaminés.

Dans le contexte du réemploi éventuel d'anciens terrains industriels situés en milieu urbain, trois (3) objectifs principaux soutenaient la mise en place de cette politique, soit :

- i) empêcher que l'utilisation de terrains contaminés ne s'effectue au détriment de la santé, de l'environnement et des biens ;
- ii) favoriser la récupération des ressources en permettant et en rendant possible le réemploi des terrains contaminés dans la mesure où le niveau de décontamination atteint est compatible avec les usages prévus et est sécuritaire pour les usagers et l'environnement ;
- iii) s'assurer que les sols contaminés excavés soient gérés de façon sécuritaire.

Le document de base de la politique proposait pour une série de substances, des seuils à atteindre dans la décontamination des terrains, en fonction de l'usage qui leur est destiné, par exemple, les critères de niveaux « C » pour un usage industriel ou commercial et les critères « B », plus sévères, pour un usage résidentiel.

Bien que la politique et la grille des critères qui l'accompagne n'étaient enchâssées dans aucune loi ou règlement, l'application des critères « ABC », par leur simplicité, s'est rapidement et solidement installée dans la gestion des terrains contaminés au Québec.

Les travaux de restauration de terrains contaminés réalisés sur la base des critères génériques « ABC » se limitaient généralement à l'excavation des sols et leur élimination vers des sites d'enfouissement.

Les coûts associés à l'enfouissement hors-site des sols, atteignant dans certains cas plus de 150 \$ par tonne métrique, ont fait en sorte que le coût des travaux de restauration pouvait excéder maintes fois la valeur du terrain ou du projet de développement. Aussi, il n'était pas surprenant de voir à Montréal, pour cette raison :

- des terrains contaminés non développés et laissés en friche ;

- des projets de développement abandonnés en cours de route en raison d'une évaluation inadéquate des coûts associés à la restauration des sols ;
- des projets qui n'ont jamais vu le jour en raison d'un refus de financement des banquiers, craignant les risques économiques associés à un projet sur des terrains présentant des sols contaminés.

Dans ce contexte, l'application de la *Politique* et le stigmate, qu'imposait le dépassement des critères génériques sur un terrain, allaient constituer un frein à la revalorisation des anciens secteurs industriels et autres terrains taxés d'un point de vue environnemental. Ces conséquences faisaient en sorte d'aller à l'encontre même des objectifs visés par la *Politique* :

- en ne favorisant pas le réemploi des terrains et en contribuant au morcellement du tissu urbain ;
- en laissant des terrains contaminés vacants qui pouvaient représenter des risques à la santé ou à l'environnement ;
- en contribuant aux développements de terrains situés à l'extérieur de Montréal et, par conséquent, participer aux problématiques associées à l'étalement urbain.

Pour contrer cette problématique, le MENV allait développer dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, certains outils favorisant le réemploi des terrains contaminés, en particulier, l'implantation d'un programme de remboursement des coûts de réhabilitation, à la hauteur de 50 % des coûts admissibles de restauration (programme Révi-sol). De plus, à compter de 1998, une nouvelle version de la *Politique*, la *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés* (révisée en 1999) allait ouvrir la voie à une approche d'évaluation des risques, assortie de mesures de confinement, de contrôle et de suivi (CCS), permettant le maintien en place de sols contaminés sans empêcher le redéveloppement des terrains. Outre ces mesures, l'article 65 de la L.Q.E. obligeant à une permission du ministre le développement d'un terrain ayant fait l'objet d'enfouissement de matières résiduelles, se voyait précisé par l'édition par le MENV d'un *Guide relatif à la construction sur un lieu d'élimination désaffecté*.

Ces trois (3) mesures ont permis, au tournant des années 2000, la réalisation de projets majeurs de redéveloppement de terrains problématiques qui auraient difficilement pu voir le jour autrement. Les importants développements résidentiels des anciens ateliers ferroviaires Angus (Projet des Cours Angus), de l'ancienne carrière de la cour Papi-neau (projet Habitat Chambord) ou du Faubourg-Québec, en sont quelques exemples.

D'autres exemples peuvent s'ajouter notamment au niveau récréatif où les terrains de l'ancienne raffinerie Pétrofina à Montréal-Est sont devenus un golf ainsi que ceux de l'ancien lieu d'enfouissement sanitaire (LES) de Rivières-des-Prairies situé à la pointe est de l'Île de Montréal. Au

niveau industriel, à titre d'exemple, les terrains de l'ancienne raffinerie Texaco à Montréal-Est sont aujourd'hui occupés par une nouvelle entreprise : Interquisa Canada.

Depuis peu, des modifications au cadre législatif et réglementaire entourant la gestion des terrains contaminés ont été adoptées par le gouvernement du Québec. Il s'agit du *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, de la *Loi modifiant la L.Q.E. et autres dispositions relatives à la protection et à la réhabilitation des terrains contaminés* et du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*. Plusieurs aspects de cette réglementation viennent accorder un caractère légal à la *Politique*, notamment en ce qui concerne les critères génériques. Il est à souhaiter que l'enchâssement des critères dans la réglementation et que les obligations imposées par la *Loi* lors d'une réhabilitation volontaire d'un terrain ne viennent pas ralentir les efforts de récupération et de redéveloppement des terrains problématiques à Montréal.

Références

- D'Aragon, A. 9 juin 1999. *Le redéveloppement de terrains contaminés en milieu urbain : à faire ou à éviter, mais à quel prix?* Congrès Montréal 1999, Institut canadien des urbanistes, Ordre des urbanistes du Québec.
- Durocher, M. 15 octobre 1999. *Gestion des risques pour un développement résidentiel*. 3e Colloque du Centre d'Assainissement des Sols.
- Éditeur officiel du Québec. 2002. *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*. Projet de loi no. 72 sanctionné le 8 juin 2002. Assemblée Nationale, deuxième session, trente-sixième législature.
- Industrie Canada. Avril 2003. *Besoins mondiaux, solutions canadiennes. L'Initiative des villes durables*. Réunions Québec le 28 avril et Montréal le 29 avril 2003. 40 p.
- Les Publications du Québec. 1999. *Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés*. 124 pages.
- Pilon, A. et H. Bonneilh. 1999. *Projet de partenariat industrie-gouvernement-groupes de recherche. Développement de technologies et de méthodes de recherche pour le redéveloppement des sites urbains contaminés*. Centre d'excellence de Montréal en réhabilitation des sites, CEMRS, Americana 1999. 24-26 mars. Palais des Congrès de Montréal, Canada.
- Rouleau, S. Mai 2003. *Entrevue avec m. Adrien Pilon, directeur Environnement, Institut de recherche en biotechnologie, Conseil National de Recherche du Canada*. Vecteur Environnement, Volume 36, numéro 3, pp. 14 à 26.
- Zwingle, E., Franklin, S. Novembre 2002. *Mégalopoles*. National Geographic France. Vol. 7.5, No. 38, pp. 66-95.

Contaminated land is a relatively recent dilemma for industrialized countries, with the first instances arising at the end of the 1970s. The Lekkerkert case in the Netherlands, the Love Canal scandal in the U.S., and, in Quebec, the former Mercier lagoons and the contaminated waste and soil in a residential neighbourhood in LaSalle are all examples of this problem.

Vélos et villes : voiles et vents

Juan Torres Michel, finissant de la maîtrise en Urbanisme
Faculté de l'aménagement, Université de Montréal

Il est 6 h 40 et la journée commence pour Mario, 14 ans. Il est en route vers son école secondaire. À 15 h 30, Liliana, 23 ans, quittera l'usine d'assemblage où elle travaille pour aller manger chez ses parents. Un peu plus tard, vers 18 heures, Jesús, dans la cinquantaine, se baladera dans les rues de son quartier en vendant des maïs grillés. Ces trois personnes ont une chose en commun : elles se déplacent à vélo.

La bicyclette et la ville vivent une relation très complexe dans le contexte du développement urbain contemporain. Rapport idyllique ou agressivité farouche, la situation varie de pays en pays en fonction de plusieurs facteurs, dont la place de l'automobile dans la structure urbaine. Cet article se veut une brève exploration des défis auxquels le cyclisme fait face dans le processus d'urbanisation (planifié ou spontané) des pays en développement, notamment en Amérique latine. Ces défis ne sont pas étrangers à ce qui se vit au Québec.

Le cyclisme comme indicateur de développement...

Au Mexique, l'expression « pueblo bicicletero » (village de bicyclettes) est employée de manière péjorative pour qualifier une ville pauvre. Dans cette optique, la motorisation devient une manière de mesurer l'essor économique des communautés, tandis que le cyclisme reflète leur pauvreté. En effet, les analyses faites par la Banque Mondiale en matière de transport confirment que le choix modal du transport urbain est une conséquence du niveau de revenu personnel : « many (cyclists) would change to motorcycles except for the cost » (WB, 2002 : 133).

Résolues à conjurer le qualificatif de « pueblo bicicletero », beaucoup d'agglomérations en Amérique latine misent sur un futur où la voiture symbolise la quintessence du progrès. Le résultat est à la vue de tous : des villes de plus en plus motorisées où la place du cycliste est chaque fois plus limitée. Le vélo entretient pourtant une longue histoire avec ces villes : nous devons être prudents avant de conclure que le recul du cyclisme n'est que l'achèvement d'un progrès inspiré du Nord. Ce recul résulte peut-être davantage de l'inadéquation croissante d'un milieu et d'un moyen de transport, la ville et le vélo, au profit d'aménagements propices à la voiture.

En Amérique latine, la bicyclette transporte largement des personnes qui, d'un côté, n'ont pas accès à une voiture et qui, de l'autre, ne peuvent satisfaire leurs besoins de déplacement avec le transport en commun. Il s'agit par exemple d'enfants, d'étudiants, de femmes ou d'habitants de bidonville éloignés

des centres de travail et exclus des circuits de desserte du transport collectif. Pour ces individus, le caractère public du réseau viaire reste à clarifier car leur place sur la chaussée est fréquemment négligée par les automobilistes.

La rue comme espace public ?

Mario, Liliana et Jesús ont développé au fil des années certains réflexes qui leur permettent de se déplacer en vélo dans les rues achalandées de la ville. Ils empruntent un peu l'espace de la chaussée et se battent pour le conserver pendant leur trajet. Leurs réflexes ne sont pas un exemple de sécurité : ils montent sur le trottoir, circulent à contre-sens, dépassent des voitures par la droite... mais pour l'instant c'est la manière par laquelle ils rendent le cyclisme opérationnel.

Beaucoup de cyclistes, notamment dans les villes latino-américaines, partagent une attitude de défi, jusqu'à un certain point de témérité dans la rue. Ils n'ont pas d'options, « the person who fears the danger of cars to cyclists is disinclined to ride in medium or high-traffic locations, which are the only locations where cycling can be transportationally significant » (Forester, 1983 : 40). Ce contexte d'insécurité favorise la stigmatisation du cyclisme qui, réduit à une activité téméraire, tend à n'être pratiqué qu'en dernière option.

Le milieu et le mode de transport forment un système étroitement inter-relié. Dans le cas du cyclisme urbain, ce système est un réseau viaire qui accueille simultanément d'autres modes de transport, dont l'automobile. Pour l'instant, le vélo subit les conséquences des transformations physiques d'un réseau qui tient à satisfaire la demande croissante d'espace de l'automobile. Son rôle comme promoteur de la reconfiguration urbaine est toujours mineur, entre autres parce que « le vélo (...) se contente d'espaces résiduels. Jamais un stationnement cycliste (ou une piste) n'a exigé de démolition » (Morissette, 1994 : 25).

« The importance of walking, other non-motorized transport activities and the special needs of the mobility impaired should be recognized both in infrastructure design and in traffic management » (WB, 2002 : 38). Dans les pays en développement, tout comme dans beaucoup de pays développés, les aménagements pour les cyclistes font face à deux barrières : la première est un cadre de planification urbaine qui privilégie l'automobile et, la deuxième, ce sont des budgets municipaux peu enclins à investir pour ce type d'équipement.

Quelles options pour les cyclistes des villes de pays en développement ?

La promotion du cyclisme en milieu urbain peut être conçue à partir de deux grands points de vue. Le premier est celui qui se sert des aménagements physiques pour configurer un réseau propre aux cyclistes dans la ville, par des pistes et des bandes cyclables. Le deuxième se base sur une intégration du vélo selon les mêmes droits et obligations que les automobilistes et sans aménagements particuliers.

Un des principaux promoteurs du cyclisme urbain dans un « site propre » est le professeur John Pucher. Selon son approche, la taille d'une bicyclette, sa masse et la vitesse qu'elle peut développer seraient des raisons suffisantes pour ne pas considérer le cycliste ni comme piéton ni comme conducteur. Séparé du flux d'automobiles et en dehors des trottoirs, le cycliste trouverait un contexte approprié en lui permettant de parcourir la ville de manière efficace, confortable et sécuritaire (Pucher et Dijkstra, 2000).

Du côté du cyclisme intégré aux flux des autres véhicules, on trouve entre autres l'ingénieur John Forester. Dans son livre « Bicycle Transportation » (1983) il donne le nom de " vehicular cycling " à une vision qui s'oppose à la promotion du cyclisme par la construction d'aménagements. Selon lui, « car-bike collisions are not produced by the failure of separation, but by relationships during traffic manoeuvres that cannot be eliminated by building bikeways » (Forester, 1983 : 127). La construction de pistes serait donc un gaspillage de ressources, une incohérence de certains programmes de promotion cycliste. Ainsi, pour Forester « the most effective ways of reducing cyclist casualties are training, helmet wearing, intersection improvement, headlight use at night and roadway widening » (Forester, 1983 : 203).

Deux positions qui se trouvent face à face, mais toujours éloignées du contexte politique, culturel et économique de la plupart des villes d'Amérique latine. Le cyclisme en site propre implique de lourds investissements financiers et, plus encore, la réduction de l'espace de circulation des automobiles. Malgré l'exemple inspirant de Bogotá et de son programme de reconquête des espaces publics, dirigé par l'ex-maire Enrique Peñalosa, les coûts économiques et politiques d'une telle stratégie sont trop élevés pour la plupart des mairies. Par rapport au « vehicular cycling », le cyclisme intégré au flux automobile est actuellement la seule option pour les cyclistes de la plupart des villes. Cependant, ces contextes semblent décourager l'utilisation du vélo. En outre, certaines des mesures de promotion proposées par Forester s'avèrent difficiles tel : la meilleure application des règlements

de circulation dans un milieu où les codes sont systématiquement négligés et un dangereux « roadway widening » qui, compte tenu des cadres bâtis préexistants, risque de n'impliquer que l'augmentation du flux automobile et la diminution de l'espace des piétons.

Conclusion

Comme le vent pour les voiles, l'aménagement urbain représente la force qui pousse à la réussite ou à la défaite de la bicyclette comme mode de transport en ville. La performance et la splendeur du cyclisme urbain dépendent ainsi de la densité urbaine, de la capacité du réseau de voirie, des accommodations intermodales de transport et d'attentions paysagistes.

« Cycling offers a relatively cheap means of improving the accessibility of poor people, but is often dangerously vulnerable both to accidents and crime, and poorly planned or provided for ». (WB, 2002 : 32)

Mario, Liliana et Jesús vont continuer à pédaler dans la ville même si aucune mesure n'est adoptée pour les protéger : pour l'instant ils n'ont pas d'autres options. Mais dès que leur budget le permettra, ils seront tentés d'opter pour la motorisation. Cette tendance pourrait changer si le cyclisme, valorisé et adopté comme indicateur positif du développement urbain, cessait de concourir avec d'autres moyens de transport pour devenir une composante complémentaire des schémas de déplacement.

Entre des aménagements physiques trop onéreux et des comportements anarchiques de circulation, les villes des pays en développement nécessitent des stratégies en matière de transport urbain adaptées à leurs situations économiques ainsi qu'à leur culture. Autant dans les villes des pays en développement que dans les pays développés, l'adoption de la bicyclette comme mode de transport efficace et attractif et non pas comme un simple indicateur de pauvreté ou un geste d'excentricité postmoderne est un défi important.

Bibliographie

- FORESTER, John; 1983, Bicycle Transportation, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- MORRISSETTE, Claire; 1994, Deux roues, un avenir, Écosociété, Québec.
- PUCHER, John et DIJKAstra, Lewis; 2000, Making Walking and Cycling Safer: Lessons from Europe, Transportation Quarterly, vol. 54, no. 3, USA.
- THE WORLD BANK; 2002, Cities on the Move, A World Bank Urban Transport Strategy Review, The World Bank (Ken Gwilliam).

Bicycles and cities have a very complex relationship within the context of contemporary urban development. The situation can vary dramatically from country to country – from the idyllic to the aggressive – depending on certain factors, such as local driving habits and urban layout. This article is a brief look at the challenges that bicycling represents in terms of the planned and spontaneous urbanization process taking place in developing countries, in particular in Latin America. These challenges are not altogether unfamiliar to Quebecers.

Le nouveau New York: L'esprit des jeux

Marie-Danielle Faucher, OAQ, AIA, AICP, Directrice de projet Landauer Realty Group, New York

La sélection récente de la ville de New York comme candidate américaine pour l'obtention des Jeux Olympiques de 2012 redonne un second souffle à un projet qui a longtemps périclité dans l'opinion publique. Tout en espérant profiter d'un capital de sympathie sans précédent auprès des communautés locales et internationales, la relance du projet et la campagne en vue de sa sélection par le Comité olympique international n'est pas sans controverse. Voici pourtant un projet urbain structurant à l'échelle de toute la ville et de sa région. Voici aussi une occasion inestimable pour la ville de New York de se refaire une image plus positive dans la foulée de la tragédie du 11 septembre et de la récession qui perdure depuis.

Si jugé superflu lors de son lancement dans une ère plus prospère, le projet des Olympiques apparaît donc au centre des nouveaux enjeux de développement économique dans le contexte de crise actuelle. Rappelons qu'avec plus de 132,500 mises à pieds depuis janvier 2001, incluant 70,000 directement attribués aux événements du 11 septembre, New York demeure la ville américaine la plus durement touchée par le présent ralentissement de l'économie. Le taux de chômage à New York s'est accru de 5.6 % à 9.2 % comparativement à un accroissement de 4.1 % à 5.8 % dans l'ensemble du pays de janvier 2001 à février 2003. Le déficit dans les finances de la ville a quant à lui été estimé récemment à de plus de 3.8 \$ milliards. Aux pertes directement liées à la catastrophe du 11 septembre se superposent les effets de phénomènes plus larges de déconcentration vers les banlieues et d'autres centres métropolitains. Bref un rappel que les villes sont des systèmes dynamiques et que rien n'est acquis au firmament des grandes métropoles.

En devenant le projet fétiche de l'équipe du maire recrutée à même l'élite du monde des affaires, la stratégie des Olympiques fait fi des critiques d'une autre élite économique pour qui persiste le schisme entre planification économique et urbanisme physique. À défaut de compenser directement pour les emplois perdus, le projet n'en demeure pas moins une formidable locomotive.

Les Jeux Olympiques ont le mérite de proposer un projet concret à être livré à une date-butoir incontournable. Le projet pourra aussi s'auto-financer à même les droits de diffusion de l'événement. Les nouveaux équipements nécessaires à la tenue de l'événement sont nombreux. Leur aménagement permettra la réhabilitation en parcs publics de plus de 500 acres de terrain dont 80 en zone riveraine. En comblant une importante lacune dans les services publics de la ville, ces installations contribueront directement à la qualité de la vie des new-yorkais et constituent donc un important legs pour les générations futures.

Le projet des Olympiques est aussi l'occasion d'accélérer sinon de concrétiser de nombreux investissements depuis longtemps prévus dans le réseau surtaxé des infrastructures de transport de la ville. À la construction d'une nouvelle ligne de métro nord-sud et au prolongement d'une ligne est-ouest s'ajoute la mise



Coup d'oeil

International

en oeuvre d'un ambitieux plan de transport de passagers sur les voies d'eaux qui entourent la ville. D'importantes améliorations au transport ferroviaire sont aussi prévues pour assurer la circulation efficace des deux millions de visiteurs attendus.

L'effet de levier du projet sur les investissements privés constitue également une part importante des retombées évaluées à plus de onze milliards de dollars. Autour d'un palais des congrès agrandi pouvant être converti en stade et d'espaces publics projetés le long de la rivière Hudson, le West Side pourra accueillir, sur les dernières grandes parcelles en friche de Manhattan et dans un secteur sous-développé, plus de 28 millions de pieds carrés d'espace commercial et plus de 12 millions de pieds carrés d'espace de logement. À partir de la création d'un village pour plus de 16,000 athlètes et entraîneurs, la réhabilitation du secteur Queens West sur les bords de la East River est un autre pôle de développement majeur à bénéficier du projet.

Dans son ensemble le plan en X du projet propose des événements dans chacun des cinq subdivisions de la ville ainsi que sur les rives du New Jersey. De véritable portée régionale, le projet des Olympiques permet donc d'aller au-delà des confins du site du World Trade Center et du Lower Manhattan qui ont jusqu'à maintenant monopolisé les presses locale et internationale.

Les Jeux Olympiques sont aussi une stratégie de communication et de marketing finement calculée de la part d'une équipe pour qui l'image d'une ville est une question de valeur ajoutée. L'intelligence première de cette démarche est de rassembler les communautés locales par un appel à la diversité de leurs cultures, à leur fierté pour leur ville ainsi qu'à leur capacité d'accueil. Comme en font foi de nombreux clips promotionnels, dont la sublime mise en scène de faux étudiants de cinéma mobilisant les célébrités de la ville en faveur de l'événement, on mise aussi sur l'unique capacité énergisante de la ville, l'esprit de performance qu'elle suscite et aussi celui du jeu.

En étant ultimement un appel à la communauté internationale, la démarche proposée n'est cependant pas sans ironie. Car si en voulant être la ville de toutes les cultures, le foyer du monde et de la solidarité internationale, New York essaie de se démarquer du reste des États-Unis, sous plusieurs aspects elle en demeure inéluctablement son condensé. Reste donc à voir si aux mots d'ordre d'endurance, de force, d'agilité et de diversité lancés pour l'événement des Jeux Olympiques peut aussi coexister un peu d'humilité. Car pour gagner cette fois-ci il ne s'agit pas seulement de s'imposer mais bien d'être invité.

Le choix du site d'Expo 67

Extrait du livre " La ville qu'on a bâtie " M. Guy R. Legault est membre de l'Ordre des architectes du Québec et membre émérite de l'Ordre des Urbanistes du Québec a fait une carrière professionnelle d'une trentaine d'années au service de l'Urbanisme de la Ville de Montréal.

Collaboration des Éditions Liber, 2318, rue Bélanger, Montréal, Québec, H2G 1C8, téléphone :514-522-3227.

C'est Moscou qui, au printemps 1960, de justesse, avait été choisie comme lieu de l'exposition universelle de 1967. Le dossier de Montréal était piloté à l'époque par une équipe qui comptait dans ses rangs, entre autres, le sénateur Mark Drouin, le ministre tuteur de l'Expo Pierre Sévigny, les ministres Paul Beaulieu et Paul Sauvé du Québec, auxquels s'était joint, avec plus ou moins de succès, le maire de l'époque, Sarto Fournier. Le ministre fédéral du commerce, Gordon Churchill, avait proposé une entente tripartite à frais partagés où le fédéral engagerait vingt millions, la province quinze et la ville de Montréal cinq. Ces chiffres, nul besoin de le dire, ont été largement dépassés par un multiple de vingt ! Lors du vote du Bureau international des expositions universelles, en 1960, Montréal était arrivée au deuxième rang.

Quand Moscou se désista en 1962, Montréal, à qui la victoire avait échappé de justesse deux ans auparavant, revint en force pour réclamer de nouveau la tenue de l'exposition universelle. Le maire Jean Drapeau, inutile de le mentionner, vit là une occasion qu'il saisit avec promptitude. L'approbation fédérale fut acquise, avec certaines difficultés, cette fois. Car c'est grâce à l'appui de Pearson (libéral) et de Douglas (néodémocrate), en campagne électorale, que Diefenbaker retira son opposition. C'est ainsi que la grande exposition internationale arriva à Montréal et qu'on la baptisa Terre des Hommes, élégante dénomination dont l'idée est attribuable, encore à Claude Robillard.

Selon la loi C-103, c'est Montréal qui devait choisir l'emplacement. Le ou les terrains de l'exposition devaient être situés sur l'île de Montréal, pourvus de services publics (électricité, gaz, égouts, aqueduc, téléphone, etc.) et raccordés aux infrastructures de transport tels les grandes voies urbaines, les autoroutes, le transport en commun et les chemins de fer.

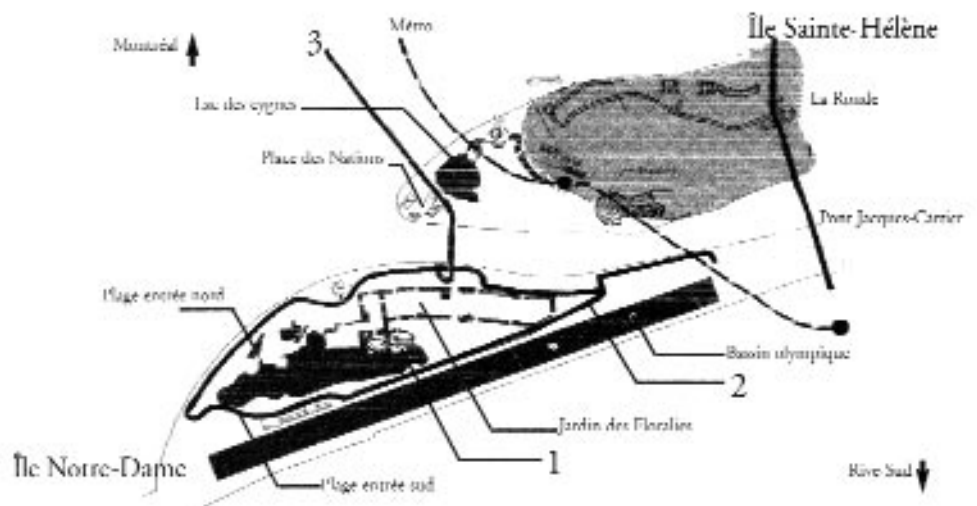
Le maire Jean Drapeau, lui, avait une vision différente des choses. Quels qu'aient été les arguments et le bien-fondé des autres propositions, et contre l'avis du commissaire de l'exposition, M. Paul Bienvenue, le site qu'avait choisi le maire était dans le fleuve, sur les îles Sainte-Hélène et Notre-Dame

(Moffat) agrandies (figure 4.1). Ce site était sans doute spectaculaire. Il n'est pas question ici de le nier. Cependant, la proposition apparaissait difficilement réalisable à cause de l'immensité de la tâche de remblayage et de l'échéancier. L'expérience a démontré d'ailleurs cette inexorable réalité.

Avec son éloquence habituelle, le maire Drapeau sut rallier le Comité exécutif et le Conseil de la ville à sa cause. Malgré un calendrier très serré, à peine douze mois, la ville de Montréal livra, le 30 juin 1964, une partie de l'emplacement, soit 1,5 km² sur le total projeté de 4 km², au coût de quelque vingt millions de 1967, l'équivalent de cent vingt millions de 2000. Même si le site était incomplet, la Compagnie canadienne de l'exposition universelle était soulagée de pouvoir enfin commencer les travaux. Il restait alors deux ans, neuf mois et vingt-six jours avant l'ouverture officielle de l'exposition, prévue le 28 avril 1967.

La ville offrit aussi la ligne 4 du métro, même si la Corporation canadienne de l'exposition universelle, à tort, ne croyait pas que cela fût important. Jean Drapeau fut un brillant animateur et sut se faire valoir auprès des gouverneurs pour assurer la réussite du projet. Mais là se terminait, pratiquement, la responsabilité de la ville. Il se révéla aussi un hôte et un ambassadeur remarquable auprès des délégations nationales, tout au long du chantier.

L'ensemble du travail des infrastructures, de l'aménagement du site, de la logistique d'implantation des pavillons d'une centaine d'exposants (pays et entreprises) et de l'administration gigantesque de coordination se trouva sous la responsabilité de la Corporation canadienne de l'exposition



universelle à compter du 30 juin 1964. Le travail fut exécuté par des milliers de participants, plus ou moins connus, sous la direction éclairée et efficace de Robert Shaw et du colonel Edward Churchill.

L'équipe dirigée par le tandem Shaw-Churchill fit un travail remarquable. Elle était constituée des Guy Kniwasser, Yves Jasmin, Pierre de Bellefeuille, Philippe de Gaspé Beaubien, Jean-Claude Delorme et bien d'autres. La planification efficace et structurée comprenait, en plus des travaux de routes, de drainage, de pompage, de remblayage, de ponts, de transport d'énergie, de transport public, les travaux d'aménagement paysager, de design, d'architecture, de relations publiques, de publicité, de renseignements auprès des exposants, etc. On mit à l'épreuve la technique du cheminement critique qui permit de parer d'avance, par exemple, aux retards de livraison, en commandant, avant même les appels d'offres, les produits et les matériaux dont on prévoyait l'usage (acier d'armature, transformateurs, pompes, moteurs électriques, boîtes de distribution électrique, etc.). De plus, on soumit tous les exposants, la compagnie de l'Expo et les autres utilisateurs, à un calendrier qui planifiait l'entrée en scène des divers corps de métiers de la construction, afin d'éviter une pénurie chez les électriciens, maçons, plâtriers, etc.

Un triomphe de l'architecture et du design

Mais ce qui fut le plus extraordinaire, c'est qu'on suscita, avec succès, la création dans le domaine de l'architecture, de l'architecture du paysage et du design. Comme jamais dans le passé, on permit à un nombre incalculable d'artistes, de designers, d'architectes de collaborer à cette œuvre collective. Le résultat fut spectaculaire. On réussit à créer un paysage idyllique, un mobilier urbain original et bien fait, un graphisme remarquable pour l'information et l'orientation, du transport en commun digne des images du futur, des services de restauration provenant de tous les pays, des informations inédites sur des parties du monde entier, etc.

Il est discutable que l'Expo fut un succès à plusieurs points de vue. Ce fut pour les Montréalais une occasion d'obtenir une information internationale, sans médias interposés. Ce fut une leçon de géographie appliquée. On vit des visages, on entendit des langues, on observa des choses inconnues. On toucha à des produits nouveaux et on comprit que le monde était vaste et varié. Le public montréalais a d'ailleurs gardé un souvenir mythique de cet événement.

On a souvent soutenu qu'Expo 67 fut le catalyseur qui déclencha à Montréal un mouvement de développement intense. La réalité est un peu différente, comme je l'indiquais plus haut. Au lendemain de l'Expo, il y eut un ralentissement notable de l'expansion économique de la ville. Non seulement la précipitation de l'échéance de certaines constructions a-t-elle créé un vide, ce qui est normal dans les circonstances, mais c'est à cette époque que la croissance de la population ralentit, aussi bien sur l'île de Montréal que dans la région métropolitaine. L'économie a stagné et le pôle de croissance s'est déplacé vers Toronto. Ce phénomène dans son ensemble n'est pas attri-

buable à l'Expo, mais coïncide avec les lendemains de ce qu'on considère aujourd'hui encore comme une sorte de grande fête.

Le maire Drapeau a bien tenté de prolonger l'événement, mais sans succès. Le 27 novembre 1967, le Conseil municipal créait le Commissariat de Terre des Hommes dont la mission était d'exploiter le site des îles afin que chaque été les Montréalais revivent les mêmes émotions. Le maire prit soin d'ailleurs de dégager la presque totalité des exposants de l'obligation qu'ils avaient de démolir leurs installations dès la fin de l'événement. Inutile de dire que bon nombre de pavillons, qui avaient été conçus pour durer que l'espace d'un été, ont rapidement montré des signes de détérioration. Maintenir Terre des Hommes devint rapidement un fardeau financier insupportable pour la ville. On dut au bout d'un temps abandonner l'idée. Seule la Ronde fut exploitée comme grand parc d'amusement.

Le choix du site

Je commettrais une importante omission si je ne faisais pas part de ma solidarité avec ceux qui ont soutenu, en 1963, que le choix du site des îles n'était pas approprié. Parmi eux, il y avait évidemment Claude Robillard, Daniel et Blanche Van Ginkel ainsi que Hans Blumenfeld¹, tous urbanistes-conseils, Jean-Paul Pothier, architecte, et bien d'autres, qui n'étaient pas dans mon entourage immédiat. Le commissaire général de l'Expo, Paul Bienvenue, et son adjoint y étaient également opposés.

Claude Robillard, déjà souffrant à l'époque, s'est dépensé sans compter pour faire connaître, hélas en vain, à l'administration municipale les conséquences complexes du choix d'un tel emplacement. Il y eut une vigoureuse campagne de presse contre cette décision, campagne qui s'est émoussée et a sombré dans l'oubli. L'Expo 67 eut un tel succès et constitue un souvenir tellement cher aux Montréalais que de revenir sur cette vieille histoire de choix du site semble de l'acharnement. Pourtant il n'en est rien. Les opposants ont agi avec rigueur, courage et lucidité et il est loin d'être certain qu'ils ont eu tort, si ce n'est de ne pas avoir été entendus.

C'est sur l'ordre du Comité exécutif de la ville que le Service de l'urbanisme avait eu mission d'étudier la question du choix d'un site. Le service devait d'abord recommander un emplacement qui répondrait d'abord aux exigences de la loi C-103 et, ensuite, qui offrirait le meilleur potentiel pour récupérer, après l'événement, les infrastructures et équipements qui seraient convertibles à des fins urbaines. Pas moins de trente emplacements ont été étudiés. Tous et chacun avaient une idée à ce sujet. Certains voyaient le site de l'Expo en banlieue, d'autres dans les grands espaces libres comme le domaine Saint-Sulpice à l'époque, d'autres sur la rive sud de Montréal, même jusqu'à Granby.

À la lumière des diverses expériences des autres villes, il se dessina un profil de choix qui comprenait les éléments suivants : 1) Dans la mesure du possible, il était souhaitable que le site de l'exposition fût le plus près possible du centre.

C'est là que se trouvent en plus grand nombre les équipements touristiques (hôtels, restaurants), de transport (trains, métro, autobus, taxis, voies de camionnage), d'utilité publique (aqueduc, égouts, télécommunications), de sécurité publique (prévention incendie, police, urgence médicale); 2) Si quelques-uns de ces équipements étaient insuffisants ou manquants, les investissements nécessaires pour combler les lacunes devaient autant que possible être récupérés après l'événement et constituer un acquis pour la collectivité locale; 3) Dans le cas de Montréal, une telle approche offrait la possibilité de faire des réserves pour des équipements qui, à l'époque, n'existaient pas. On peut nommer au nombre de ceux-ci un palais des congrès, un centre sportif (stades d'été, d'hiver, piscines), des musées, un casino, etc.

Le territoire qui se situait le long de la jetée McKay vers l'ouest jusque vis-à-vis de l'île des Sœurs semblait, après analyse, aussi spectaculaire que celui de l'île Notre-Dame. L'autoroute Bonaventure n'existait pas à l'époque. Son aménagement aurait été fait différemment. Le raccordement avec le centre-ville se faisait dans l'axe de la rue University (figure 4.2). Le territoire situé entre les rues McGill et University, au sud de la rue Notre-Dame jusqu'à la rue Wellington, aurait été mis en valeur par un remembrement de terrains et la restauration des bâtiments patrimoniaux.

Voilà ce qui constituait l'essentiel de la recommandation du choix du site de l'Expo 67 par le Service de l'urbanisme en 1963. Il semblait le plus avantageux pour l'avenir de la ville tout en étant fort attrayant pour l'événement lui-même.

Cette façon de voir les choses se révèle aujourd'hui certainement défendable, surtout à la lumière des projets en cours dans le quartier international de Montréal, où, selon le programme particulier d'urbanisme, on fait « la reconstruction des liens entre le centre des affaires, le Vieux Montréal, la cité multimédia et le quartier chinois² ». Néanmoins la

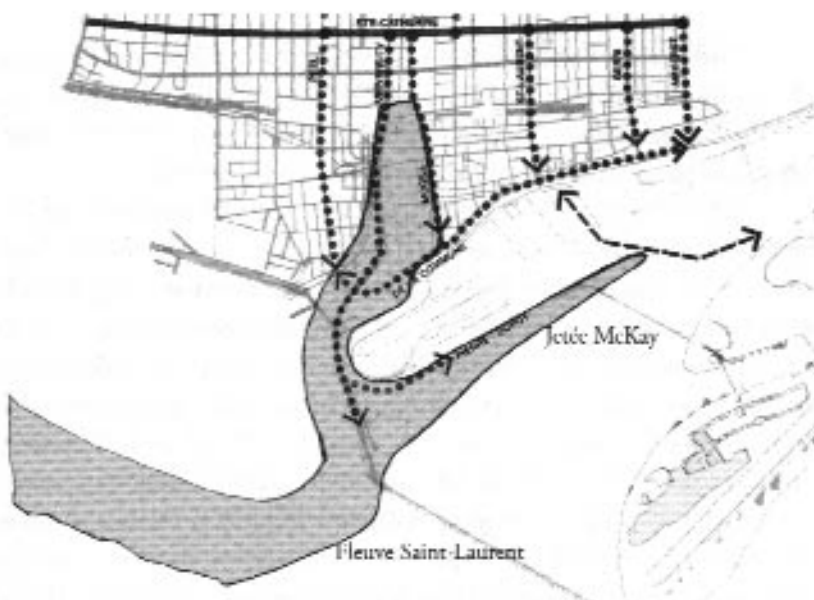
proposition fut écartée. Le maire réussit à convaincre le Comité exécutif et le Conseil municipal que l'emplacement des îles Sainte-Hélène et Notre-Dame était le plus avantageux. Avait-on songé à la tâche colossale dans laquelle la ville était entraînée, avec en plus un calendrier très serré, un an à peine? Personne ne semblait se soucier de la gravité de la situation. On faisait confiance au prestidigitateur!

Lorsque commença le remblayage, le problème majeur était celui de trouver les matériaux pour cet énorme ouvrage. On estimait à trente-cinq millions de tonnes le remblayage requis. Selon tous les calculs, la tâche était impossible en si peu de temps. La pierre d'excavation du métro ne constituait pas qu'une infime partie du remblai nécessaire dont la livraison ne pouvait du reste être synchronisée avec l'échéancier de l'exposition. La chance sourit pourtant au maire. La solution vint en effet de Guy Beaudet, gérant du port de Montréal, qui proposa de pomper, du fond du fleuve Saint-Laurent, les matériaux de remblayage, favorisant du même coup le dragage du chenal de la voie d'eau. L'impossible devenait réalisable...ou presque. Car les matériaux de remblai du fond du fleuve finirent par s'épuiser. Il fallait trouver autre chose. Et c'est encore de M. Beaudet que vint un autre fragment de réponse : réduire la quantité de remblai en créant des lacs dans les îles ! Il fallait y penser. Mais si on réduisait de la sorte le remblai à vingt millions de tonnes, on n'arrivait pas à faire le compte.

On ne tirera finalement du fond du fleuve que 6,8 millions de tonnes, moins de 20 % de la quantité prévue à l'origine. D'où viendra le reste ? C'est par un véritable pont roulant qu'une flotte imposante de camions, jour et nuit, transportera vers les îles 8,5 millions de tonnes de remblai provenant de la Rivière-Sud.

Finalement, le 30 juin 1964, l'emplacement est livré à la Compagnie canadienne de l'exposition universelle. Non seulement fallait-il compléter le remblaiement en creusant le lac des Cygnes, mais on devait procéder à l'exécution d'une série de travaux tout aussi complexes les uns que les autres. D'abord et avant tout, il fallait se rendre sur les îles, donc construire deux ponts : celui qui relie la jetée McKay à l'île Sainte-Hélène et l'autre l'île Sainte-Hélène à l'île Notre-Dame. La rampe d'accès du pont Jacques-Cartier a été refaite pour procurer un accès aux camions qui transportaient les matériaux de remblayage.

On a créé deux accès pour le transport en commun. D'abord l'Expo Express qui pénétrait sur les îles par le pont de la Concorde. Puis la ville ajouta la ligne 4 du métro qui passait à 120 pieds (37 m) sous le niveau du fleuve avec une station à l'île Sainte-Hélène et une autre à Longueuil tel que mentionné





Liber

plus tôt. C'est par la ligne 4 qu'arrivèrent 66 % des visiteurs de l'Expo, malgré les prévisions contraires de la Compagnie canadienne de l'exposition universelle. Les projections du Service de l'urbanisme et du Bureau du métro indiquaient ce qui s'est finalement produit. J'ai retrouvé, par hasard dans mes classeurs, un rapport en date de 1962 de Hans Blumenfeld à ce sujet : « C'est

par voie souterraine qu'on pourra transporter la plus grande quantité de visiteurs. Grâce au système sur pneus adopté à Montréal, il suffit de quatre-vingt-dix secondes pour relier les deux stations de tête. En comptant quarante rames de neuf wagons dont chacun transporteraient cent cinquante passa-

gers, on peut transporter dans les deux sens cinquante-quatre mille personnes à l'heure, ce qui représente les deux tiers de l'heure de pointe. » On ne peut imaginer de prévisions plus précises!

On a construit une usine d'épuration des eaux usées, une station de pompiers ainsi que les réseaux d'acheminement et de distribution de l'eau, des égouts, du gaz et d'électricité à haute et basse tension. L'accès routier au grand stationnement de la Pointe-Saint-Charles demandait, on plus de l'artère principale de la jetée McKay, la construction de l'autoroute Bonaventure. La jetée McKay a été remblayée et est devenue la cité du Havre où passèrent les canalisations diverses et la route d'accès principale à l'exposition. En

amont du fleuve, une estacade a été élevée pour prévenir la formation d'embâcles qui ne manquerait de se produire en conséquence du changement hydrographique causé par le remblayage des îles.

Cette brève description des travaux complémentaires montre à quel point le site des îles comportait des difficultés qui s'ajoutaient à celle déjà énorme de mettre en œuvre, dans un si court délai, une exposition universelle. Voilà une histoire qui avait bien mal commencé. Dès le début, il y eut beaucoup de tiraillement à cause justement du choix du site, ce qui entraîna la démission en bloc du commissaire général de l'Expo, Bienvenue, et de ses adjoints Carsley et Robillard. Heureusement, l'histoire finit bien. Plus de cinquante millions de visiteurs se présenteront aux tourniquets dans un décor enchanteur. Dans ce dossier, on a sous-estimé la tâche énorme du remblayage et la complexité de l'accès aux îles. Cette occultation de la réalité a non seulement éloigné les plus valables des collaborateurs du maire, mais a entraîné une usure humaine et des dépenses déraisonnables. Y aurait-il eu moyen de faire autrement et aussi bien, ou mieux et à meilleur compte ? Sans doute, mais qu'importe. Ce qu'on sait, c'est que le choix du site de l'Expo 67 dans le fleuve a été une coûteuse improvisation, sans référence à un dossier technique valable. La méthode de la plaidoirie à outrance a occulté les considérations de bon sens. Le même procédé conduira à la catastrophe dans le dossier olympique.

Malgré son nom, le parc Jean Drapeau n'est un parc que dans ce qui est l'île Sainte-Hélène. L'île Notre-Dame n'est pas un parc. C'est le site d'un casino qui ne devait pas être là, d'une station de radio (quelle idée!) et du circuit automobile Gilles Villeneuve, qui monopolise les lieux d'avril à juillet, quoi qu'on en dise. Le pont de la Concorde est inutile au transport urbain, qui est plutôt mal en point. L'Expo Express a été démantelé, la station de pompiers est sans utilité et les services publics en place sont désuets et affreusement en dessous des normes les plus élémentaires. Si on souhaitait agrandir le site de l'île Sainte-Hélène aux dimensions de parc régional, il fallait faire un plan et l'exécuter selon un échéancier raisonnable et des objectifs précis, et non en catastrophe comme ce fut le cas. (...)

1. H. Blumenfeld s'est rétracté dans *Life Begins at 65*, op. cit., p. 263
2. *Le quartier international de Montréal, programme particulier d'urbanisme*, p. 18

LA PUBLICITÉ DANS URBANITÉ

La revue **Urbanité** est distribuée
au sein des différents **ministères, associations,
ordres professionnels, municipalités, firmes
privées, universités, firmes d'avocats, etc.**

Pourquoi priver les autres provinces de votre expertise.
Grâce à la récente entente avec l'ICU, la revue est
**distribuée à tous les urbanistes
francophiles du Canada.**

**Une solution simple et efficace pour vous faire
connaître à l'intérieur et l'extérieur du Québec.**

Pour de plus amples renseignements sur nos tarifs
publicitaires, veuillez communiquer avec
M. François Ménard, directeur des communications
au (514) 849-1177 ou consulter le site Internet
de l'Ordre des Urbanistes du Québec à l'adresse
www.ouq.qc.ca

8 novembre
2003

Journée mondiale de l'Urbanisme

L'Ordre des urbanistes du Québec, en collaboration avec l'Institut canadien des urbanistes et ses partenaires des autres provinces, désire reconnaître l'apport de tous les québécois, professionnels, politiciens et citoyens qui oeuvrent au service de la qualité des milieux de vie, au Québec comme ailleurs dans le monde.

Au service de la qualité de vie



Ordre des Urbanistes du Québec



CANADIAN INSTITUTE OF PLANNERS

INSTITUT CANADIEN DES URBANISTES



ALBERTA ASSOCIATION OF PLANNERS



Ontario Professional Planners Institute

Ontario Planners: Vision • Leadership • Good Communities



Planning Institute of BRITISH COLUMBIA



Association of Professional Community Planners of Saskatchewan



Atlantic Planners Institute
Institut des Urbanistes de l'Atlantique



Manitoba Professional Planners Institute

