

# **L'importance de la démocratie et des compétences municipales en urbanisme et en aménagement dans la transition énergétique en Estrie**

**Me Guillaume Rousseau**

**Professeur agrégé**

**Faculté de droit**

**Université de Sherbrooke**

**Mélissa Nilsson**

**Étudiante**

**École de politique appliquée**

**Université de Sherbrooke**

# INTRODUCTION

Démocratie locale et transition énergétique (TE) :  
deux vastes sujets

Démocratie locale: municipalités locales et MRC

TE (mesures d'aménagement/urbanisme) :  
densification urbaine/lutte contre l'étalement urbain  
transport actif/en commun  
efficacité énergétique

# INTRODUCTION

1) Quels sont les outils prévus par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) permettant de favoriser la TE et y a-t-il des exemples concrets en Estrie ?

2) Quels sont les moyens prévus par cette loi pour permettre aux citoyens d'inciter les municipalités à utiliser ces outils à cette fin et y a-t-il des exemples concrets en Estrie ?

3) Qu'est-ce que la loi 122 change en matière de démocratie locale et de TE ?

# PLAN

Partie préliminaire: considérations théoriques sur LAU

## I. Planification et aménagement

- Orientations gouvernementales
- SAD

## II. Urbanisme

- Plan d'urbanisme
- Règlements d'urbanisme normatif

---

Ce que sont ces outils et comment ils peuvent favoriser TE  
+ moyens permettant aux citoyens d'inciter décideurs à le faire

---

Métho.: analyse de lois, jugements, doctrine, publications gouv. et archives parlementaires (certains actes municipaux en Estrie)

# CONSIDÉRATIONS THÉO.

## Principes de la LAU:

Aménagement et urbanisme = politique (pas seulement technique)

Donc : implication citoyenne

Aménagement = compétence partagée (gouvernementale, régionale et locale)

Donc: coordination et conciliation entre les paliers

LAU = loi de semi-décentralisation (Eisenmann) asymétrique

# ORIENTATIONS GOUV.

Ajout de loi 122 :

objectifs et orientations que poursuivent gouvernement, ministres, mandataires de l'État et organismes publics en matière d'aménagement + plans d'affectation des terres prévu à l'article 21 de la Loi sur les terres du domaine de l'État + projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser

# ORIENTATIONS GOUV.

Principal document: *Pour un aménagement concerté du territoire* (de 1994)

Exemples d'orientations favorisant TE:

- Privilégier la consolidation des zones urbaines existantes et prioriser la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens
- Orienter l'extension urbaine dans les parties du territoire pouvant accueillir le développement de façon économique et dans le respect de l'environnement
- Privilégier la mise en valeur et l'utilisation efficace et rentable de toutes les ressources énergétiques
- Arrimer aux objectifs d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement la planification des infrastructures et des équipements à caractère public (ex. vélo)

# ORIENTATIONS GOUV.

## Processus démocratique:

Gouvernement transmet propositions de plans d'affectation des terres aux MRC touchées et propositions pour avis dans certains cas: Eeyou Istchee Baie-James, nation crie, Chibougamau, Chapais, Lebel-sur-Quévillon, Matagami, Kativik et Kawawachikamach



# ORIENTATIONS GOUV.

## Processus démocratique:

Ajout de loi 122 « document que le gouvernement adopte après consultation, par le ministre, des instances représentatives du milieu municipal et de toute autre instance de la société civile qu'il juge pertinente »

=

nouvelle possibilité pour élus locaux + citoyens d'influencer les politiques d'aménagement

# SAD

Schéma d'aménagement et de développement (MRC) doit contenir éléments liés à TE:

Grandes orientations de l'aménagement du territoire  
(consolider milieux urbains existants)

Grandes affectations du territoire (usages agricoles, forestiers, etc.)

Compatibilité des normes avec objectif de favoriser activités agricoles

Périmètre d'urbanisation (limite prévue de l'expansion future de l'habitat de type urbain)

Planifier l'organisation du transport terrestre (« divers modes »)  
Ex: V-St-F traverse piétonne route 116/rue Gouin Richmond

# SAD

Schéma d'aménagement et de développement peut contenir éléments liés à TE:

Zone d'aménagement ou de réaménagement prioritaire  
(ex. centre-ville à revitaliser)

Densité approximative d'occupation

Transport maritime et aérien (intégration avec transport terrestre)

Aménagement durable de la forêt privée

(ajout de loi 122) Tout autre élément de contenu relatif à la planification de l'aménagement et du DD du territoire (peut être lié à la réduction des GES ex. protection milieux naturels) = Peut constituer argument contre jurisprudence restreignant pouvoir de MRC en matière de SAD : *Ma Baie c. Rigaud*

SAD s'accompagne de document complémentaire influençant directement règlements d'urbanisme

# SAD

## Processus démocratique:

### Comité consultatif agricole (CCA) :

- **Composition** : élus, citoyens (ex groupe de protection de l'environnement ou de la faune) et 50% ou plus producteurs agricoles
- **Pouvoir** : étudier, à la demande du conseil ou de sa propre initiative, toute question d'aménagement du territoire agricole ou à la pratique agricole + faire des recommandations
- **Apport du CCA** : orientations gouv. proposent de favoriser consensus entre monde municipal et monde agricole au sujet du SAD (développement agriculture + protection environnement + acceptabilité sociale)

# Étapes de l'adoption d'un schéma révisé

Adoption premier projet de schéma d'aménagement par le conseil de la MRC

Envoi du projet dans les municipalités  
et au gouvernement

Avis des conseils municipaux et du gouvernement  
à la MRC

Adoption second projet de schéma par le conseil de la MRC

Envoi du second projet dans les municipalités  
et au gouvernement

Assemblée publique  
(demande par représentant ou municipalité)

Avis des conseils municipaux et du gouvernement  
à la MRC

Avis public  
avant assemblée

Adoption version finale

Avis public dans le journal

# PU

Plan d'urbanisme (municipalité locale), devant être conforme aux objectifs du SAD et au document complémentaire, doit contenir éléments liés à TE:

Grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité (ex. revitalisation centre-ville)

Grandes affectations du sol et densités de son occupation (ex. secteur à haute densité)

Principales voies de circulation et réseaux de transport (ex. transports en commun et de transports actifs : pistes cyclables, sentiers pédestres, etc.)

# PU

Plan d'urbanisme peut contenir éléments liés à TE:

Zones à rénover, restaurer ou protéger (ex. bâtiments détériorés, sites naturels reconnus)

Aires d'aménagement pouvant faire l'objet de PPU (pouvant prévoir densification, arrêts d'autobus, sentiers, pistes cyclables, etc.)

Aires d'aménagement pouvant faire l'objet de PAE (lors de modification de règlement d'urbanisme, plan pouvant favoriser déplacements actifs et réduire déperdition de chaleur des bâtiments causée par le vent)

(ajout loi 122) Tout autre élément de contenu visant à favoriser un urbanisme durable (ex. toits verts, îlots de chaleur, agriculture urbaine)

# URBANISME NORMATIF

Le plan d'urbanisme doit ensuite se traduire dans la réglementation municipale par divers règlements d'urbanisme :

- **Règlement de Zonage**
- **Règlement de Lotissement**
- **Règlement de Construction**



# URBANISME NORMATIF

## Règlement de zonage :

### Est susceptible d'avoir un impact sur la TE :

- En prescrivant des zones réservées aux multi-logements et aux logements à étages
- En imposant des normes d'implantation visant entre autres la hauteur des constructions, l'emprise au sol, les marges et la densité d'occupation
- **AJOUT DE LOI 122 : Vient élargir le pouvoir des municipalités en matière de zonage en leur permettant de prescrire toute autre mesure complémentaire destinée à répartir les divers usages, activités, constructions et ouvrages sur son territoire et à les soumettre à des normes.**

### ➤ Exemples de mesures complémentaires:

- Bornes de recharge électrique
- Stationnements communs à des activités situées sur des lots différents;

### ➤ Exemples concrets en Estrie :

#### **Règlement de zonage de la Ville de Sherbrooke 2017 :**

- Permet l'installation de capteurs solaires au sol dans les cours latérales et arrière et dans les marges latérales et arrière, ou encore sur les toits;
- Permet l'installation d'une éolienne domestique dans les cours arrière et la marge arrière ET d'une ou plusieurs éolienne servant à un usage autre que domestique sur les toits ainsi que dans les cours latérales et arrière;
- Permet également l'installation d'un ou plusieurs équipements géothermiques dans les marges et dans les cours.

# URBANISME NORMATIF

## Règlement de lotissement:

### Est susceptible d'avoir un impact sur la TE:

- En faisant en sorte que les lots soient orientés de manière à préserver le drainage naturel, à tenir compte de la présence d'un plan d'eau ou encore à permettre ou limiter un certain nombre de construction
- En spécifiant pour chaque zone prévue au règlement de zonage, la superficie et les dimensions des lots ou des terrains par catégorie de construction ou d'usages
- En prévoyant que certaines voies de circulations sont publiques, afin de favoriser l'utilisation de modes de transports actifs
- **AJOUT DE LOI 122 : Possibilité de prescrire toute autre mesure complémentaire visant à régir la division du sol et les dimensions et normes d'aménagement des voies de circulation publiques et privées.**

### ➤ Exemple de mesure complémentaire:

- Création d'espaces dans le lotissement même pour favoriser la gestion durable du réseau de ruissellement, par exemple à l'aide de noues de biorétention;

### ➤ Exemples concrets en Estrie :

#### Règlement de lotissement de la Ville de Sherbrooke 2017 :

- On constate que dans les zones industrielles et commerciales, les superficies des lots accordées sont de plus petites tailles, alors que pour les zones rurales et forestières, les superficies des lots accordées sont de plus grandes tailles, ce qui favorise la densification urbaine.

# URBANISME NORMATIF

## Règlement de construction:

### Est susceptible d'avoir un impact sur la TE:

- Intégrer des normes à caractère environnemental, tels les critères LEED (leadership in Energy and Environmental Design)
- En établissant des normes d'isolation des constructions
- Exemple concret en Estrie :
  - Règlement de construction de la Ville de Sherbrooke 2017 :
    - Interdit parfois en zone résidentielle certains systèmes d'éclairage extérieur qui projettent des faisceaux lumineux d'une capacité de 150 Watts, donc il y a des limites touchants les systèmes d'éclairage énergivores.

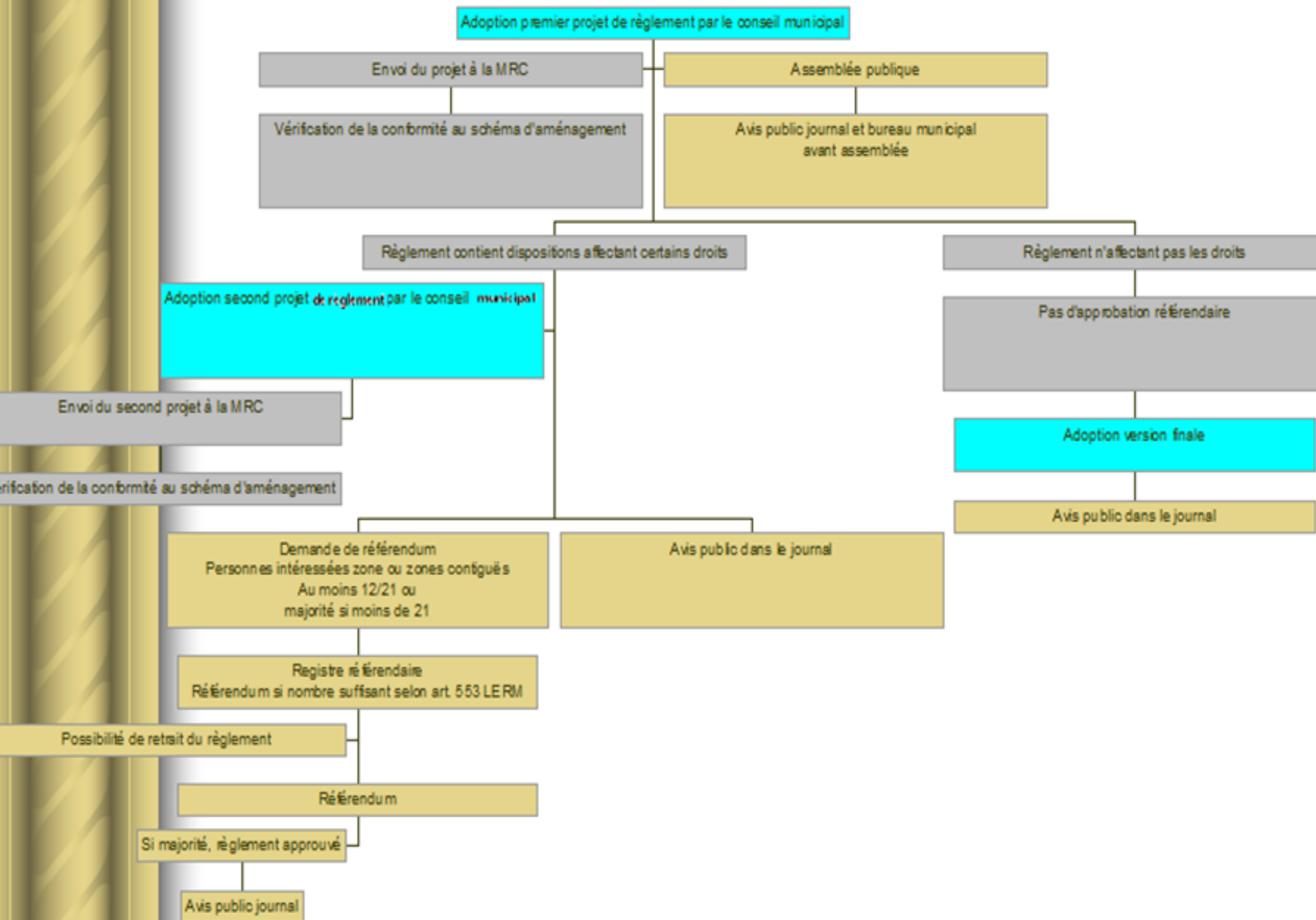
# URBANISME NORMATIF

## Processus démocratique :

### Comité consultatif d'urbanisme (CCU)

- **Composition:** élu(s) et citoyens
- **Pouvoir:** étude et recommandation en matière d'urbanisme (souvent obligatoire en urbanisme discrétionnaire)
- **Apport:** rapprocher le citoyen des questions d'urbanisme

# Étapes de l'adoption d'un règlement d'urbanisme (zonage, lotissement ou construction)



# URBANISME NORMATIF

## Processus démocratique:

### Loi 122:

- Permet aux municipalités, qui se dotent d'une politique de participation publique, d'être exemptées de l'obligation de tenir des référendums municipaux, lorsqu'un nombre suffisant de citoyens demandent ces référendums, pour des questions d'urbanisme ou d'aménagement du territoire

# RÉVISION/MODIFICATION PU

## Processus démocratique:

*Grosso modo* même processus d'adoption que règlement d'urbanisme non sujet à approbation référendaire, mais:

Envoi du projet aux municipalités locales contiguës (en plus de la MRC)

Avis contient résumé du projet

Approbation du règlement par MRC si conforme aux objectifs SAD et document complémentaire

Donc processus d'adoption plan ou règlement d'urbanisme = possibilités pour élus locaux + citoyens d'influencer politiques d'aménagement (surtout si approbation référendaire ex. référendum à Sherbrooke en 2007)

# Conclusion

1) Quels sont les outils prévus par la LAU permettant de favoriser la TE et y a-t-il des exemples concrets en Estrie ?

Orientations gouvernementales, SAD (ex traverse piétonnière), PU et règlements d'urbanisme normatif (zonage, ex. énergie renouvel.; lotissement, ex. petits lots en ville; construction, ex. limite lumière énergivore)

2) Et quels sont les moyens prévus par cette loi pour permettre aux citoyens d'inciter les municipalités à utiliser ces outils à cette fin et y a-t-il des exemples concrets en Estrie ?

CCU, CCA, assemblée publique, avis public, adoption par des élus locaux de divers niveaux en séance publique et parfois approbation référendaire ex. Sherbrooke 2007 (fonctionnaires/experts restent très influents)



# Conclusion

3) Qu'est-ce que la loi 122 change en matière de démocratie locale et de TE ?

Ajoute des habilitations « générales » au SAD, PU, règlement de zonage et règlement de lotissement (laisse place à créativité des municipalités en matière de TE)

Rehausse influence possible des élus locaux et de citoyens en amont (sur orientations gouvernementales)

Remplaçant approbation référendaire par politique de participation publique respectant règlement du gouvernement, diminue influence possible des citoyens sur règlements d'urbanisme... qui sont les seuls outils ayant effets juridiques direct sur le terrain

# Conclusion

3) Qu'est-ce que la loi 122 change en matière de démocratie locale et de TE ?

Donc loi 122 = plus de possibilités pour municipalités de favoriser TE, mais moins d'influence possible des citoyens

Comment vont se positionner les municipalités en Estrie suite à la loi 122 ?