
ÉTUDE DE CAS

Analyse et observation de processus de démarches publiques
dans le cadre de l'établissement de plans de conservation régional
sur les milieux naturels à protéger

RAPPORT FINAL
PRÉSENTÉ AU

PROGRAMME HORIZON SCIENCES
(ENVIRONNEMENT CANADA)

PAR
Nature Québec / UQCN

Novembre 2006



Comment citer ce document :

Nature Québec / UQCN, 2006. *Analyse et observation de processus de démarches publiques dans le cadre de l'établissement de plans de conservation régional sur les milieux naturels à protéger*, rapport final présenté au Programme Horizon Sciences d'Environnement Canada. 63 pages.

Rédaction : Annie Lebel et Jacinthe Boileau

Édition : Marie-Claude Chagnon

© *Nature* Québec / UQCN, 2006

870, avenue De Salaberry, bureau 207 • Québec (Québec) G1R 2T9

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. LA PARTICIPATION PUBLIQUE	2
1.1 Pourquoi accorder de l'importance à la participation publique ?	2
1.2 Qu'est-ce que la participation publique ?	3
1.3 Le choix du type et des modalités de participation publique	5
1.4 La participation publique (en environnement) au Québec et au Canada : des exemples, des balises	6
1.5 Conditions gagnantes pour une véritable participation publique	9
1.6 Évaluation de la participation publique	12
2. LA PARTICIPATION PUBLIQUE DANS LES MUNICIPALITÉS	13
2.1 Information	13
2.1.1 Les périodes de question aux commissions permanentes et au conseil municipal.....	13
2.2 La consultation publique.....	14
2.2.1 Les commissions thématiques et les comités consultatifs.....	14
2.2.1.1 Le Comité consultatif d'urbanisme	16
2.2.1.2 Quatre problématiques concernant les commissions thématiques et comités consultatifs	16
2.2.1.3 Potentiel participatif des commissions thématiques et comités consultatifs	17
2.2.2 Le Conseil de Quartier.....	18
2.2.2.1 Le potentiel participatif des conseils de quartier.....	20
2.2.3 Les audiences publiques.....	20
2.2.3.1 Potentiel participatif de l'audience publique	21
2.2.4 La modification du Plan ou des règlements d'urbanisme	21
2.2.4.1 Le plan d'urbanisme	21
2.2.4.2 Consultations publiques lors d'une modification du Plan ou des règlements d'urbanisme.....	22
2.3 Approbation référendaire	24
2.3.1 Approbation par les personnes habiles à voter sur demande	24
3. LA PARTICIPATION PUBLIQUE DANS UNE MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ	25
3.1 Compétences d'une MRC.....	25
3.2 Le schéma d'aménagement et de développement	25
3.3 Consultation et concertation lors de la modification ou de la révision du schéma d'aménagement.....	26
3.4 La vision stratégique (en amont de la planification).....	27
3.5 Le comité consultatif agricole (CCA)	28

4. LA PROTECTION DES MILIEUX HUMIDES.....	29
4.1 Quelques outils réglementaires pertinents	29
4.1.1 <i>Une Politique nationale sur la protection des milieux humides ?.....</i>	29
4.1.2 <i>La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables.....</i>	29
4.1.2.1 Les pouvoirs gouvernementaux	29
4.1.2.2 Les pouvoirs municipaux	30
4.1.3 <i>La Politique nationale de l'eau</i>	32
4.1.4 <i>La Stratégie québécoise sur les aires protégées (SQAP)</i>	32
4.1.5 <i>Les autorisations du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.....</i>	33
4.1.6 <i>Les autorisations de la Société de la faune et des parcs.....</i>	33
4.2 Quelques éléments de problématiques liées à la protection des milieux humides soulevées dans les médias (extraits non exhaustif recueillis en 2005-2006 soit durant la période couvrant le présent projet).....	34
 5. ÉTUDE DE CAS : LA POLITIQUE DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DES MILIEUX NATURELS DE LONGUEUIL	 35
5.1 La situation des boisés et milieux humides en Montérégie	35
5.2 Longueuil et sa Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels (la Politique).....	35
5.2.1 <i>Chronologie des événements ayant menés à la Politique</i>	35
5.2.2 <i>Le processus de consultation publique.....</i>	37
5.2.3 <i>Problématiques vécues par la Ville.....</i>	38
5.2.3.1 Propriétés privées et zonage	38
5.2.3.2 Milieu humide ou tourbière ?	39
5.2.4 <i>Critique du processus.....</i>	39
5.2.4.1 Le choix de tenir une consultation publique.....	39
5.2.4.2 Le moment choisi pour effectuer la consultation	39
5.2.4.3 L'objet de la consultation	39
5.2.4.4 L'information fournie aux participants a été jugée par plusieurs comme étant insuffisante et manquant de transparence.	40
5.2.4.5 La participation aux audiences.....	40
5.2.4.6 Éléments de critique de la Politique	41
5.2.4.7 Le niveau de prise en compte de l'opinion des citoyens.....	41
5.2.4.8 Suivi des consultations	42
 6. ÉTUDE DE CAS : LA VILLE DE QUÉBEC ET SON PLAN DIRECTEUR DES MILIEUX NATURELS ET DE LA FORÊT URBAINE (LE PLAN).....	 43
Commentaires.....	45
 CONCLUSION	 46

ANNEXE 1 —	
LISTE DES ÉTAPES DE RÉVISION DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT	47
1. De l'amorce de la révision à la transmission du document indiquant la nature de la révision	47
2. De la transmission du document indiquant la nature de la révision à la transmission du projet de schéma d'aménagement révisé	48
3. De la transmission du projet de schéma d'aménagement révisé à la transmission du projet pour la consultation publique	49
4. De la transmission du projet pour la consultation publique à l'entrée en vigueur du schéma révisé.....	49
 ANNEXE 2 —	
EXTRAITS DES ACTES DU COLLOQUE SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA MONTÉRÉGIE.....	51
 BIBLIOGRAPHIE.....	61

INTRODUCTION

Nature Québec / UQCN, auparavant le Front commun québécois pour les espaces verts et les sites naturels, puis l'Union québécoise pour la conservation de la nature, a vu le jour il y a 25 ans, lors des débats sur le développement de l'autoroute Dufferin-Montmorency dans la région de Québec. Cette autoroute, construite sur des estrans vaseux et marais intertidaux riches en matière de biodiversité, provoquera une perte extrêmement importante en matière de milieux naturels, et ce à quelques kilomètres à peine du centre-ville de Québec. Depuis lors, Nature Québec / UQCN s'engage à intervenir sur les dossiers où le patrimoine naturel est menacé.

Aujourd'hui, bien que les valeurs environnementales soient au centre des préoccupations des Québécoises et Québécois, les pertes sévères de milieux naturels perdurent. Ainsi, particulièrement près des centres urbains, tous les jours, Nature Québec / UQCN et ses affiliés constatent et s'opposent à des projets de développement domiciliaire, commercial, industriel ou routier qui sont susceptibles de créer de graves préjudices à l'environnement.

Certaines lueurs semblent pourtant poindre à l'horizon. En effet, talonnés par les groupes de conservation, par des comités de citoyens ayant à cœur le maintien d'une valeur environnementale près des grands centres, certaines administrations publiques tendent à proposer des approches de consultation du public visant à entériner des plans ou autres démarches de conservation d'une partie de ce patrimoine naturel.

Le présent document vise à faire l'état d'observations faites durant l'automne 2005 et l'hiver 2006 auprès de certaines municipalités ayant produit de telles démarches. Ce document, réalisé par Annie Lebel chargée de projet en conservation, grâce à la collaboration d'une étudiante graduée en anthropologie et en environnement, Jacinthe Boileau, propose tout d'abord des éléments de réflexion sur les processus de consultation publique, puis propose une courte analyse et des observations sur deux processus de consultation : ceux de Longueuil et de Québec.

Ce document a pu être produit grâce à la participation du Programme Horizons Sciences d'Environnement Canada qui soutient le salaire de stagiaires en entreprise.

1. LA PARTICIPATION PUBLIQUE

1.1 POURQUOI ACCORDER DE L'IMPORTANCE À LA PARTICIPATION PUBLIQUE ?

De manière générale, dans une société démocratique, « *la formation de l'opinion publique à travers un ensemble de mécanismes de participation devient un enjeu essentiel de l'exercice de la citoyenneté*¹ ».

En effet, depuis un certain temps...

La citoyenneté ne s'exprime plus seulement par le vote mais aussi par la possibilité pour les citoyens de s'exprimer sur un sujet donné.[...] Selon cette optique, le rôle de représentant inclurait également l'activité de débattre avec le citoyen afin de connaître ses préoccupations et ses besoins. Le citoyen serait celui qui exerce son droit de parole et intervient dans les discussions dont il était traditionnellement exclu. Élus et citoyens procèdent ainsi à un ajustement de leurs rôles².

D'autres raisons d'encourager les processus de la participation publique en environnement sont qu'elle favorise³ :

- la réappropriation par les citoyens de la responsabilité de leur milieu;
- l'éducation et la sensibilisation du public aux problématiques environnementales et aux enjeux économiques, politiques, scientifiques et sociaux qui y sont liés;
- l'échange suscitant l'apprentissage des acteurs en présence à partir du partage de leurs connaissances, de leurs points de vue, de leurs craintes et de leurs intérêts, ce qui peut permettre l'atteinte du consensus;
- l'intégration des valeurs d'une partie du public dans le processus de prise de décision;
- l'amélioration de la qualité des décisions;
- l'augmentation de la confiance accordée aux institutions;
- l'atténuation des conflits particulièrement par l'entremise des médiateurs / neutres;
- la réduction des coûts (notamment en repoussant ou excluant les recours judiciaires);
- l'acceptabilité sociale des projets et/ou la prise en compte d'éléments environnementaux, sociaux, culturels dans les projets en développement

En environnement, « *des recommandations récentes vont dans le sens d'une plus grande IC (implication citoyenne) dans les processus de prise de décision environnementale. La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie au Canada, deux prestigieux comités consultatifs aux États-Unis, ainsi que la Banque mondiale ont tous émis récemment des avis en ce sens.* »⁴

¹ Breux et al., 2004 : 8- 9.

² Idem.

³ Adapté de Beierle, 1998 : 3 et Leduc & Raymond, 2000 : 302,304.

⁴ Dorcey & McDaniels, 2001: 249.

Ces recommandations suscitent la controverse. D'un côté, on reconnaît que les questions de santé et d'environnement concernent les citoyens et donc qu'ils devraient avoir leur mot à dire. De l'autre, on s'accorde pour dire que la gestion du risque est complexe, notamment sur les plans technique et moral. Ainsi, on se pose de nombreuses questions : Comment des citoyens non experts peuvent-ils participer aux décisions concernant des sujets aussi complexes ? Vu le caractère souvent émotif des débats impliquant les citoyens et les coûts associés à l'IC, dans quels cas l'IC est-elle souhaitable ? Et enfin, comment intégrer harmonieusement et pleinement la participation publique à la prise de décision ?⁵ Le document identifie des réflexions en lien avec ces questionnements.

1.2 QU'EST-CE QUE LA PARTICIPATION PUBLIQUE ?

La participation publique est définie comme étant :

L'ensemble des actions initiées par les autorités qui permettent aux citoyens d'exprimer leur opinion et d'influencer la décision publique. [À distinguer des actions autonomes initiées par les citoyens, par lesquelles les citoyens s'organisent pour faire connaître leurs opinions et influencer les décideurs.]

[...] La participation publique varie en fonction du degré d'influence [pouvoir consenti] accordé aux citoyens et des modalités d'organisation des instances de participation.⁶

Pour être démocratique, utile et crédible, [la participation publique] doit reposer sur des valeurs partagées, des références, un langage et un code communs.⁷

Figure 1

Degré de pouvoir consenti aux citoyens		Outils de participation
Pouvoir partagé	1. Contrôle de la part des citoyens	■ Conseil communautaire
	2. Pouvoir délégué (mandat)	■ Cogestion
	3. Concertation, partenariat, négociation	■ Négociation des règlements
Pouvoir d'influence	4. Apaisement (plaintes et ombudsman)	■ Dialogue sur politiques
	5. Consultation	■ Comité consultatif
	6. Information	■ Conférence de recherche du consensus
Absence de pouvoir	7. Sondage (étudie les citoyens ou leur perception)	■ Jury des citoyens
	8. Manipulation (cherche à persuader les citoyens)	■ Audiences publiques
		■ Groupes témoins
		■ Enquêtes
		■ Programme d'information

* adapté de Dorcey & McDaniels, 2001 : 255.

⁵ *Idem* : 249-250.

⁶ Breux *et al.*, 2004 : 9.

⁷ Thibault *et al.*, 2000 : 1.

Quelques définitions

1) Information

Échange de renseignements entre autorités et citoyens, sans engagement des autorités de tenir compte de l'avis exprimé par les citoyens. Ce type d'échanges permet aux autorités de renseigner le citoyen sur les décisions prises ou à prendre, tandis que le citoyen fait connaître ses attentes aux autorités. L'information est à la fois le premier niveau de la participation et l'objectif de tout processus de participation publique.⁸

Certains processus de consultation publique visent essentiellement à informer le citoyen. De ce cas-ci, le terme « consultation publique » est souvent utilisé à tort.

2) Consultation

Invitation faite aux citoyens pour exprimer leurs opinions sur un objet précis selon des modalités définies au préalable. La consultation est une interaction officielle entre les autorités, qui acceptent que les citoyens détiennent une certaine influence, et les citoyens, qui s'engagent à exprimer un avis sur le projet en consultation. Les autorités s'engagent ainsi moralement à tenir compte des opinions citoyennes.⁹

- Exemple : les aires protégées dans le cadre de la *Stratégie québécoise sur les aires protégées (SQAP)* A/ les citoyens sont informés lors de l'étape 1 (Information); B/ ils peuvent ensuite déposer des requêtes auprès du Ministère (cependant, ils ne peuvent participer à l'étape de négociation qui détermine si les sites proposés seront retenus); C/ Une fois les choix d'aires protégées arrêtés, les citoyens sont consultés sur les modalités générales de gestion interne de l'aire protégée; D/ un comité de conservation est finalement mis en place (concertation).
- Dans cet exemple, les citoyens sont informés, ils peuvent proposer des sites candidats, mais ils ne peuvent faire partie du processus décisionnel lié au choix de l'aire protégée.

3) Concertation

Forme de négociation, de partenariat entre élus et groupes locaux. Dans ce cadre, élus et groupes locaux s'allient en vue de mener une action commune. [...] La participation ne se fait donc pas à titre individuel mais en raison de l'appartenance à un groupe.¹⁰

Le niveau de participation atteint par les citoyens est celui d'une véritable collaboration (participation effective) où *le pouvoir est réellement partagé* entre les deux parties, soit un pouvoir de co-décision, ce qui implique un partage de l'information. En somme, le partage du pouvoir dépend du *degré de confiance mutuelle des partenaires*, de leur *implication* dans l'action ainsi que de *la transparence des activités administratives*.¹¹

Encore ici, il est à noter que le terme « concertation » est souvent utilisé à tort en citant des processus où les participants sont dûment informés, ont le loisir d'échanger, voire d'émettre des avis, mais ne prennent pas réellement part à la décision.

⁸ Breux *et al.*, 2004 :13.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem* :14, 15.

¹¹ Thibault *et al.*, 2000 : 10.

Par exemple : certains processus de certification, notamment en foresterie, permettent d'établir des processus de concertation avec les intervenants du milieu. Cependant, des audits s'avèrent souvent nécessaire pour faire en sorte que ces Tables de concertation soit effectivement des lieux favorisant la prise de décision en collectif et ne se réduisant pas à des processus de consultation, voire d'information.

Autre exemple : les comités nationaux visant le rétablissement d'espèces en péril sont conçus comme des processus de concertation visant le partage de la décision entre les membres.

Il est à noter que « *La Ville ou autre entité représentant le pouvoir a toujours le pouvoir d'accepter ou de rejeter des projets lorsqu'elle est concernée par leur mise en œuvre. Ainsi, outre certains types de référendums, il n'existe aucun mode de participation municipal qui soit décisionnel. Ils sont tous consultatifs.* »¹²

1.3 LE CHOIX DU TYPE ET DES MODALITÉS DE PARTICIPATION PUBLIQUE

« *Dans le système politique, il existe plusieurs façons pour le citoyen d'entrer en communication avec les autorités. Ces moyens ne sont pas mutuellement exclusifs : il existe une complémentarité des outils de participation publique.* »¹³

Le choix de la (ou des) forme(s) de participation publique à adopter variera selon plusieurs critères¹⁴ :

- le mandat de l'instance de participation;
- le fonctionnement de l'instance;
- l'objet de la participation;
- le lieu de la participation;
- les personnes invitées à participer;
- les autorités municipales (élus ou fonctionnaires) engagées dans le processus, etc.

« *Les choix des modalités précises de la participation publique dépendent [aussi] d'un ensemble de facteurs, dont la législation, la culture politique et civique locale, la volonté politique de la Ville et le contexte politique qui favorise l'émergence de ces instances de participation.* »¹⁵

¹² Breux et al., 2004 :14.

¹³ Idem : 18.

¹⁴ Idem : 10.

¹⁵ Idem

1.4 LA PARTICIPATION PUBLIQUE (EN ENVIRONNEMENT) AU QUÉBEC ET AU CANADA : DES EXEMPLES, DES BALISES

Les premières expériences modernes de participation publique remontent aux années 1960. Au Canada, quelques initiatives de participation publique sont intégrées à des projets de développement urbain, d'aménagement des rives, et à travers les processus d'évaluation de projets de développement. Quelques-unes de ces initiatives eurent du succès mais, de manière générale, on assista à un désenchantement croissant vers la fin des années 1970. Les critiques aux études sur les bassins versants disaient qu'elles coûtaient trop chères, ne résolvaient pas les conflits, faisaient perdre du temps, retardaient les projets, accordaient trop d'importance aux intérêts de certains groupes plus actifs et minimisaient le rôle des élus. Quant aux études d'impact, les entrepreneurs critiquaient leurs coûts et bénéfices, les environnementalistes doutaient de leur efficacité, tandis que les experts critiquaient la méthodologie de collecte et d'analyse des données, et donc les conclusions de ces études.¹⁶

À partir des années 1980, on accorde une importance croissante à la cogestion (ou gestion participative, un type de partenariat), définie comme un « *système qui permet le partage du pouvoir décisionnel, des tâches et du risque, entre les gouvernements et les parties intéressées, incluant de manière non exclusive les utilisateurs de la ressource, les intérêts environnementaux, les experts et les générateurs de richesse* »¹⁷.

Dans les années 1990, le concept de développement durable voit le jour. La CORE (*Commission on Resources and Environment*) de la Colombie-Britannique propose une loi sur le développement durable qui inclurait : le droit du public à la participation, une politique de participation publique et des bureaux de ressources communautaires comme véhicules de la participation publique. D'autres innovations des années 1990 favorisant la participation publique sont : la loi sur l'accès à l'information, la création de postes d'ombudsman, de vérificateur général, de protecteur du citoyen, la systématisation du recours à la médiation et même Internet. En 1992, un grand nombre d'initiatives de consultations multipartites étaient en cours en Colombie-Britannique. En 1993, les partis engagés dans ces processus commencèrent à être débordés, à manquer de temps et d'argent. Le manque d'argent est attribuable au fait que les économies suscitées par les processus de consultation ne se font sentir que sur le long terme (les processus juridiques...), dont l'accès à l'information / échanges qui favorise entre autres la mobilisation et la concertation citoyenne. Le gouvernement décide de se retirer des processus en cours et d'interrompre les travaux de plusieurs groupes de travail. Il coupe alors dans les budgets de l'environnement et assouplit les politiques environnementales. De nombreuses responsabilités sont transférées au secteur privé, aux gouvernements locaux, aux ONG ou à des bénévoles.¹⁸

Au Québec, la participation publique se manifeste à différents paliers de gouvernance. Au sein du gouvernement du Québec, on pense aux commissions parlementaires, aux commissions d'enquête, — certains organismes permanents ont également été mis sur pied et permettent de considérer les

¹⁶ Dorcey & McDaniels, 2001 : 257-259.

¹⁷ *Idem*: 270.

¹⁸ *Idem* : 260-264.

points de vue des représentants de la société civile, dont la Régie de l'énergie (qui a perdu de ses prérogatives peu après sa mise sur pied) – au Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE) et aux commissions parlementaires ou itinérantes. Dans les villes, on assiste à la naissance de commissions consultatives, de conseil de quartier, de bureaux de relation avec la population, d'ententes de partenariats avec des associations de citoyens (loisir, environnement et prévention du crime), etc. Au niveau du développement régional, les CLD (centres locaux de développement) voient le jour.¹⁹

On constate également dans certains secteurs d'activités, le développement récent de nombreux processus de consultation ou concertation privés et publics (tables d'harmonisation, processus de certification...). Dans la plupart des cas, il s'agit de processus volontaires. Certains, comme les tables de concertation en milieux forestiers, procurent des avantages de marché aux entreprises qui s'y impliquent. Il est essentiel d'assurer des processus d'évaluation ou d'audit évaluant ces initiatives de concertation pour en assurer la qualité, l'efficacité.

Ces expériences de participation publique ont, généralement, des retombées positives. On note entre autres que cela a aidé les citoyens participants à augmenter²⁰:

- leur sentiment d'appartenance;
- leur sens civique;
- leur connaissance des mécanismes de la démocratie;
- leur niveau de conscience des questions importantes, comme les impacts environnementaux.

Par contre, à la suite du suivi auprès de quelques participants à de tels processus, plusieurs constats et critiques ont été entendus. Parmi ceux-ci²¹:

- La pratique de participation est plus souvent utilisée pour sa valeur symbolique démocratique que pour sa contribution réelle.
- Les citoyens demandent plus d'efficacité et d'efficacité sociale, au niveau politique et administratif.
- La prédominance des discours techniques et économiques et, parallèlement, la faiblesse du recours aux valeurs (voir section suivante) et à la participation populaire. **Manque le verbe dans cette phrase**
- Le citoyen est devenu un « client ».
- Le gouvernement « délaisse la rame pour le gouvernail ».

« Bref, le recours à la participation publique est croissant et soutenu par des lois et des règlements, mais la pratique de la participation reste soumise aux enjeux de pouvoir et de réduction de l'état, les enjeux mêmes de la pratique de la démocratie. »²²

¹⁹ Thibault et al., 2000 :5.

²⁰ *Idem* : 6.

²¹ *Idem* : 7.

²² *Idem*.

La crédibilité et l'utilité de la participation publique sont donc menacées. Les citoyens interrogent et critiquent ²³:

- leur capacité à influencer les décisions;
- l'accès à une information abondante, pertinente et vulgarisée;
- le manque de moyen (financement, disponibilité des ressources) pour participer aux séances;
- la différence des moyens utilisés ou accessibles pour étoffer les positionnements, les questionnements : P.E. Hydro-Québec ou Gaz Métropolitain dispose de moyens financiers, techniques et démesurés, vs le citoyen, les groupes de citoyens ou encore les ONG, pour se faire valoir;
- la représentation au sein même des structures de concertation où le souci de l'équilibre des forces est souvent questionnable (par exemple : présence pour plus de la moitié des membres (+ de 50 %) de représentants du MRNF au sein d'un comité de rétablissement d'espèce en péril);
- la clarté et la connaissance des règles du jeu de la participation;
- l'intention de celui qui sollicite la participation publique : est-ce d'avantage une intention de relations publiques ou encore de validation ? Y a-t-il préséance d'autres groupes d'intérêts sur la décision ?;
- l'attitude de certains décideurs ou experts, qui font sentir aux citoyens leur peu de compétences à traiter de questions techniques, scientifiques ou légales, et donc leur incapacité à se prononcer sur un tel sujet.

De leur côté, certains décideurs et technocrates trouvent que ce sont des exercices inefficaces, sans contribution nouvelle, et que ce sont des moments propices à éveiller la contestation ou le mécontentement.²⁴

Leduc & Raymond²⁵ énumèrent quelques facteurs pouvant expliquer l'achoppement des processus de participation publique :

- le manque d'information et de temps de préparation des différents intervenants;
- la méconnaissance ou le refus des « règles du jeu »;
- la méfiance mutuelle;
- le manque d'aide financière;
- les délais, les coûts et les explications supplémentaires que nécessitent la participation plus grande de la population;
- l'intrusion d'acteurs nouveaux et parfois dérangeants dans les processus de décision habituels, lorsque le partage du pouvoir n'est pas souhaité;
- l'implication de procédés éthique ou moraux discutables, qui interfèrent dans le processus décisionnel, impliquent une tendance ou un biais dans les processus notamment en terme d'acceptabilité sociale. Dans le cas du harnachement des rivières, où autres projets

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ 2000 : 307.

énergétiques, on négocie des ententes financières au préalable qui peuvent s'avérer intéressantes, voire difficiles à refuser pour les élus régionaux (ou nationaux) qui ont ensuite à délibérer sur l'acceptabilité...

1.5 CONDITIONS GAGNANTES POUR UNE VÉRITABLE PARTICIPATION PUBLIQUE

Thibault et al.²⁶ mentionnent quelques balises pour qu'un exercice de participation publique soit démocratique, utile et crédible. Ces balises sont des valeurs, des attitudes et des conditions pratiques.

La participation publique est d'abord gouvernée par des valeurs et des attitudes.

Quand vient le temps de pratiquer la participation publique, les processus, les techniques et le soutien mis en œuvre ne sont que des moyens au service de la vision et des intentions des protagonistes (citoyens et décideurs). Cette vision et ces intentions se manifestent par des valeurs et des attitudes précises qui constituent des balises pour assurer la cohérence des paroles et des gestes des uns et des autres.²⁷

Les valeurs concernent la démocratie et la recherche du bien commun ²⁸:

- Le pouvoir du peuple et non de quelques-uns; Particulièrement lorsque la consultation porte sur l'utilisation ou l'exploitation d'un bien collectif;
- le rôle central du débat public exercé dans une aire d'autonomie ou de neutralité;
- la liberté d'expression;
- l'accessibilité, sans discrimination, à la parole; et à l'info, et à des ressources expertes;
- la volonté du peuple ne saura être l'addition des désirs et opinions des individus, elle est le résultat de l'interaction et du débat à la recherche du bien commun;
- les questions et les objets, soumis à la participation publique réfèrent systématiquement au bien commun;
- la participation publique constitue un geste d'identification à sa communauté, à son association ou à son organisme et contribue à redéfinir l'identité collective.

Quant aux attitudes, elles sont regroupées sous (1) des attitudes envers le processus de la participation publique et (2) des attitudes entre les acteurs de la participation publique ²⁹:

- La pratique de la participation respecte les symboles et la culture d'un milieu dans sa façon de s'approprier les valeurs universelles de la démocratie;
- comme les communautés évoluent, changent et apprennent de l'expérience, la façon de vivre la participation publique est constamment mise à jour et adaptée à la communauté;

²⁶ 2000 : 14-18.

²⁷ Thibault *et al.*, 2000 : 14.

²⁸ *Idem* : 21.

²⁹ *Idem*.

- il doit exister une relation minimale de confiance entre décideurs et citoyens, bref, entre tous les participants;
- l'interaction entre les participants doit être caractérisée par un esprit de coopération;
- le décideur joue un rôle de collaborateur, de régulateur, de catalyseur et d'agent de cohésion;
- le décideur (ou par délégation de pouvoir : par exemple dans le cas du BAPE) comme initiateur du processus, en assure l'intégrité, la transparence et l'équité;
- le citoyen se perçoit comme partenaire d'un exercice dont le processus est communément convenu et comme coresponsable de son résultat pour la collectivité;
- le citoyen présente une capacité d'évaluer les décisions, un esprit critique, du jugement, une capacité de délibération, de prise de parole régulée et fait preuve de sens de l'action, d'ouverture d'esprit;
- Cette dernière balise porte une obligation collective d'accessibilité de tous à ces compétences : elle peut appeler des actions de formation et des modalités de débats adaptées aux personnes selon leurs capacités et leurs limites.

Thibault et al.³⁰ ont aussi défini des conditions pratiques de la participation publique, qui donnent une idée des conditions de base qu'on doit retrouver dans un tel exercice (Les trois premières conditions sont *sine qua none*).

1) *Une décision est à venir.*

La décision ne doit pas avoir été prise avant la fin du processus de participation publique !

2) *Celui qui initie la participation est habilité à décider.*

La décision de tenir la participation publique, son orientation et le poids à lui donner, appartient au décideur. « [...] une condition évidente, mais fréquemment omise. Par exemple, la décision d'inviter à la participation publique n'est pas toujours prise par le décideur (individu ou organisme), mais par des fonctionnaires qui ne possèdent qu'un pouvoir de recommandation auprès de leurs patrons. Dans ce cas, les citoyens ne sont appelés à participer à aucun pouvoir. »³¹

3) *Le décideur accepte d'être influencé, il l'affirme publiquement et s'engage à une reddition publique de compte.*

Le décideur doit accepter de rendre compte des motifs qui l'ont amené à prendre une décision. D'ailleurs, il existe une assise juridique à la reddition de compte : la *Loi québécoise de l'accès à l'information*.

4) *Le processus est public et accessible à tous.*

Ce qui distingue ici certains processus.

³⁰ Thibault et al., 2000 : 16-18.

³¹ *Idem.*

Par exemple, les membres sélectionnés :

- Comités permanents : Régie de l'énergie
- Commissions parlementaires – invitation
- Processus de certification – invitation
- Comité de rétablissement d'espèces – invitation, etc.

Sur les plans :

- Physique : lieu, horaire, transport
- Intellectuel : vulgarisation des matières techniques et langue de bois
- Psychosocial : adoption d'un mode d'intervention et de prise de parole qui soit facilitant pour les non-initiés; éthique par rapport à l'accès aux moyens / et expertises d'analyse
- Financier : déplacements et temps pour examiner l'information, préparer des questions et formuler des recommandations, etc.

5) *Les règles et le processus de la participation doivent être clairs, connus et convenus.*

Les règles peuvent porter sur les étapes, leur échéancier et le déroulement de la démarche, sur le rôle, les droits et les devoirs des acteurs, sur la déontologie et sur les services (documentation, conseil, finances...) supportant le processus de participation. On ne doit pas changer les règles du jeu en cours de route sans le consentement des participants. Il en va de la crédibilité du processus.

6) *Doit être présente une phase d'information et de questionnement sur les questions objets de la participation.*

Cela suppose l'accès à de l'information adéquate, suffisante, « *dans un langage et selon des modalités qui leur sont accessibles techniquement, intellectuellement et socialement.* »³² On doit cependant tenir compte de la confidentialité de certaines informations (sûreté nationale, secret de fabrication).

7) *Le débat est public et fondé sur le bien commun.*

«[Il] porte plus haut que la recherche de la satisfaction des attentes individuelles. »³³

8) *Les citoyens doivent être touchés par l'objet de participation.*

Ceci est une condition pour la crédibilité du processus. « *Les objets de participation doivent être significatifs, c'est-à-dire être des objets qui touchent et impliquent les participants et qui sont discutés au(x) moment(s) opportun(s) du processus de décision.* » « *Si un objet touche des gens qui n'en sont pas conscients, il faudra une campagne de sensibilisation.* »³⁴

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

9) *La participation doit avoir lieu au moment opportun.*

Le plus tôt possible dans le processus est le mieux. « *La participation doit faire surtout appel à ce qui est de la compétence du public en démocratie, le choix des valeurs et la nécessité de leur présence dans les choix spécifiques. [...] Il est bien évident que le choix des valeurs et des objectifs qui présideront à telle décision requiert une consultation en début de processus.* »³⁵

D'autres conditions pratiques, tirées de Leduc & Raymond³⁶ :

- La procédure doit permettre un véritable dialogue entre les parties.
- Chacun des acteurs doit être crédible.
- Les mécanismes de participation publique doivent être liés à un système cohérent de planification.

Finalement, il peut être intéressant de savoir qu'il existe une Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (plus communément appelée la Convention Aarhus). Cette convention a été adoptée le 25 juin 1998 et est entrée en force le 30 octobre 2001. Les pays signataires sont majoritairement européens et, malheureusement, en sont exclus tous les pays des Amériques. En 2000, à la suite d'un atelier sur la Convention, a été produit un Guide : *Public Participation in Making Local Environmental Decisions, The Aarhus Convention Newcastle Workshop: Good Practice Handbook*. Ce guide comprend des informations supplémentaires sur la participation publique et les façons de l'encourager, notamment dans la création de plans et de programmes (Chapitre 6).

1.6 ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE

La portée de la participation publique varie en fonction de la place qui lui est accordée dans les différentes procédures et dépend du contexte législatif, des assises démocratiques et des traditions participatives. Selon plusieurs auteurs « *l'estimation de l'importance de la participation est difficile à mesurer, notamment parce que plusieurs aspects subjectifs entrent dans son appréciation et que selon le point de vue de l'observateur la valeur intrinsèque de la participation est variable.* »³⁷.

Quelques experts ont tenté d'élaborer des cadres pour l'évaluation de la participation publique, mais les résultats sont mitigés. En effet, « *il est difficile d'élaborer une méthode appropriée pour juger d'un programme d'implication citoyenne dans un cas particulier.* »³⁸

Le concept de participation est complexe et dépend des valeurs : il n'y a pas de critères pour juger de son succès ou de son échec; il n'y a pas de méthodes d'évaluation qui fassent consensus; il y a peu d'instruments de mesure qui soient fiables. Rarement utilisé, l'art de l'évaluation en est à ses balbutiements. Il y a des limitations sévères à notre capacité de juger les évaluations et les conclusions sur l'IC et ses tendances.³⁹

³⁵ *Idem.*

³⁶ 2000 : 308.

³⁷ Leduc & Raymond, 2000 :309.

³⁸ *Idem* : 256.

³⁹ *Idem.*

2. LA PARTICIPATION PUBLIQUE DANS LES MUNICIPALITÉS

Certaines compétences des municipalités touchent le domaine de l'environnement. On pense par exemple à l'aménagement, l'urbanisme, la récupération et l'enlèvement des matières résiduelles et les parcs, l'eau.

Il semble aussi que plusieurs instances et plusieurs occasions permettent différents degrés de participation du public à la prise de décision en matière d'environnement. J'en aborde quelques-unes dans cette section. Il est à noter cependant que :

[...] si les lois donnent une marge de manœuvre importante aux municipalités québécoises par rapport à la législation d'autres pays, les effets sur la démocratie locale sont difficilement mesurables. Comme la loi précise peu les règles de la participation (sauf pour les référendums décisionnels en matière d'urbanisme et de règlement d'emprunt), l'opérationnalisation des mesures législatives sont très disparates. Toutefois, il est possible d'affirmer que les villes disposent d'une liberté d'action propice à l'innovation et à l'expérimentation. Selon les rares études réalisées sur ce sujet, cette marge de manœuvre est peu exploitée. Le contexte actuel des nouvelles villes ouvre toutefois la porte à une révision des pratiques.⁴⁰

2.1 INFORMATION

2.1.1 LES PÉRIODES DE QUESTION AUX COMMISSIONS PERMANENTES ET AU CONSEIL MUNICIPAL

« La période de question est un des mécanismes permettant aux citoyens d'interpeller directement les élus sur des sujets qu'ils déterminent librement. »⁴¹ Ce mécanisme est obligatoire et utilisé lors des séances publiques des commissions permanentes et du conseil municipal, mais est plus formel lors de ces dernières. Elle a lieu à un moment précis de la séance et, généralement, elle est d'une durée déterminée et les citoyens doivent respecter un temps de parole. Un facteur important pour que la période de question atteigne ses objectifs en terme de participation publique est la capacité de l' élu à vulgariser l'information.

■ Aspects positifs⁴²

- Premier degré de prise en compte de l'opinion des citoyens à l'échelle municipale.
- Ne demande pas une grande préparation de la part du citoyen.
- Bonne circulation de l'information entre élus et citoyens.
- Processus simple et régulier.
- Accès facile et direct aux élus.

⁴⁰ Breux et al., 2004 :11-12.

⁴¹ *Idem* :19.

⁴² Breux et al., 2004 : 22-25.

■ Aspects moins intéressants⁴³

- Ne permet pas aux citoyens d'exercer une véritable influence sur le processus décisionnel.
- Forme très officielle et encadrée de participation publique : pas très engageant pour le citoyen.
- Le citoyen n'obtient pas toujours de réponse à sa question.
- « *La période de question n'est pas suffisante pour permettre la diffusion d'une information de qualité. D'autres sources de communication et d'information doivent être également prévues qui complètent cette première forme d'ouverture aux citoyens.* »⁴⁴
- La disposition de la salle peut être intimidante.
- L'enregistrement obligatoire peut freiner la participation.
- L'horaire des séances publiques peut contraindre la participation des citoyens.
- Certaines villes limitent le type d'intervention.
- N'ouvre pas la porte au débat.

2.2 LA CONSULTATION PUBLIQUE

Les commissions thématiques, les comités consultatifs, ainsi que les conseils de quartier sont des instances au sein desquelles les citoyens peuvent s'impliquer. Ce sont des instances qui sont consultées par le conseil municipal ou qui consultent elles-mêmes le public sur divers sujets, notamment dans des dossiers qui touchent l'environnement. Le mécanisme des audiences publiques et les consultations publiques portant sur la modification du plan ou des règlements d'urbanisme sont d'autres occasions pour les citoyens d'être consultés sur des sujets touchant à l'environnement.

2.2.1 LES COMMISSIONS THÉMATIQUES ET LES COMITÉS CONSULTATIFS

*« Ils ont comme responsabilité de présenter des recommandations au conseil municipal dans leur champ de compétence respectif. » « Leur principal avantage [...] tient à la création d'un interlocuteur pour l'administration. Cela permet à cette dernière de valider certaines orientations et de connaître les préoccupations des citoyens. »*⁴⁵

Exemple de la Ville de Québec :

« En novembre 2003, la nouvelle Ville de Québec a adopté une politique de consultation publique (démontrer les municipalités s'étant dotées d'une telle politique), encadrant les conseils de

⁴³ Idem.

⁴⁴ Breux et al., 2004 : 25.

⁴⁵ Idem : 26,32.

quartier, les commissions thématiques et les audiences publiques. À la suite de l'adoption de cette politique, la Ville a mis en place des commissions consultatives thématiques et à clientèle, composées de membres du conseil et de citoyens. »⁴⁶

On retrouve, entre autres : une commission consultative sur l'environnement, une commission consultative sur le schéma d'aménagement et le comité de suivi de la rivière Saint-Charles.

*« L'objectif de ces commissions est de faire des recommandations ou des suggestions visant à l'amélioration des conditions de services ou d'accès ou bien encore la promotion de ces thématiques au sein de la vie municipale. Certaines commissions participent activement à la formulation de la politique-cadre dans leur champ de compétence respectif. »*⁴⁷

Les membres de la commission consultative sur l'environnement de la Ville de Québec (cf **Montréal et place pour NQ**) ont d'ailleurs pris connaissance du projet de plan directeur pour la protection et la mise en valeur des milieux naturels proposé par le Service de l'environnement de la Ville de Québec. Par la suite, ils ont décidé d'effectuer une visite de terrain dans certains milieux naturels du territoire de la ville.⁴⁸

« Le conseil municipal désigne pour chacune des commissions créées :

- Des membres du conseil municipal [3 à 6], incluant au moins un membre du comité exécutif ainsi qu'au moins un membre du conseil municipal provenant des partis politiques qui ne détiennent pas le pouvoir.
- Des citoyens de la ville [8 à 19]. Ces personnes peuvent être recommandées par des organismes intéressés par le mandat de la commission, mais elles siègent à titre personnel.
- Des représentants de la Direction générale ou des services de la Ville intéressés par le mandat de la commission et qui servent de personnes ressources pour la commission. Ces représentants n'ont cependant pas de droit de vote.»⁴⁹

Par exemple, la commission consultative sur l'environnement est formée de 6 conseillers municipaux, 8 personnes représentant soit un groupe environnemental, le milieu universitaire ou le Réseau de transport de la Capitale, 4 citoyens, une secrétaire et une personne-ressource.⁵⁰

Le nombre de membres dépend de la nature de la commission. Le maire est président d'office de toutes les commissions consultatives créées par le conseil municipal mais il n'y participe généralement pas. Il laisse sa place à ses élus et préfère conserver un rôle neutre lors de la réception des avis des commissions thématiques. La commission décide elle-même de la fréquence de ses réunions, du déroulement, du caractère public ou non de ses séances.⁵¹

⁴⁶ *Idem* : 28-29.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Ville de Québec, 2004 : 48.

⁴⁹ Breux *et al.*, 2004 : 28-29.

⁵⁰ Ville de Québec, 2004 : 48-49.

⁵¹ Breux *et al.*, 2004 : 28-29.

Exemple de la Ville d'Ottawa

À la Ville d'Ottawa, les commissions thématiques (dont une en environnement) sont aussi composées de citoyens, d'élus et de fonctionnaires, mais ce qui est différent de la Ville de Québec, c'est que **seuls les citoyens ont droit de vote**. « *Les citoyens ont donc un degré d'influence important car la recommandation finale des comités leur revient, sans intervention des élus. Ce modèle s'oppose par exemple au fonctionnement des comités consultatifs d'urbanisme prévus par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme au Québec.* »⁵²

2.2.1.1 Le Comité consultatif d'urbanisme⁵³

Le comité consultatif d'urbanisme (CCU) est un organisme mandaté par le conseil municipal pour donner des avis sur les demandes qui lui sont soumises en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. » « Par exemple, nombreuses sont les municipalités qui associent judicieusement leur CCU à l'évaluation du bien fondé d'amender ou non le plan et les règlements d'urbanisme et, notamment, le règlement de zonage.

[... Il est] composé d'au moins un membre du conseil municipal et de résidents choisis [la loi n'établit aucun autre critère légal pour guider le conseil quant à la nomination des membres du CCU] par ce dernier.

[...] Dans certains cas, les élus et les citoyens peuvent fournir une expertise spécifique ou refléter les intérêts de certains groupes socio-économiques concernés par le développement commercial, la protection de l'environnement, la conservation du patrimoine, etc.

[...] Bien que le CCU soit fondamentalement un organisme à caractère consultatif et non décisionnel, il joue néanmoins un rôle indéniable dans la mission de planification et d'administration du territoire municipal.

[...] Afin de dépolitiser le traitement des dossiers, dans la plupart des municipalités un requérant peut présenter sa demande aux membres du comité, mais les décisions se prennent et l'analyse se fait à huis clos, en s'appuyant sur des recommandations anonymes. De plus, comme les recommandations du CCU ne constituent pas le seul avis que le conseil peut prendre en compte lors de sa prise de décisions, la tenue publique de telles discussions pourrait induire la population en erreur quant à la décision du conseil.

2.2.1.2 Quatre problématiques concernant les commissions thématiques et comités consultatifs

1) Nombre et représentativité des participants

Combien de participants faut-il pour constituer une commission représentative des préoccupations des citoyens et des groupes ? Comment choisir les groupes ou les personnes qui peuvent participer ?

Pour régler cette question épineuse, autant Québec qu'Ottawa ont préféré choisir un mode de désignation basé sur le volontariat et la représentation individuelle. Selon cette perspective, si les citoyens appartiennent à un groupe, ils participent aux travaux de la commission à titre individuel. Malgré tout, l'équilibre entre le nombre, la représentativité et la légitimité des

⁵² *Idem* : 27.

⁵³ Section entière tirée de : *La prise de décision en urbanisme*.

participants demeure difficile à trouver. En effet, nos observations à Québec démontrent que les participants légitiment leur participation par l'appartenance à un groupe.⁵⁴

2) Désignation des membres

La nomination des membres est approuvée par une instance tiers (un comité élus-citoyens à Ottawa et le conseil municipal à Québec).

Si cette procédure de nomination donne une légitimité aux participants, on peut se demander à quel point il ne s'agit pas d'un mode de contrôle qui permet d'écarter des citoyens indésirables. De plus, le mode de désignation à Ottawa aurait tendance à professionnaliser la participation. Les membres sont en effet choisis en fonction de leur parcours, ce qui accentue l'importance de l'expertise pour être accepté comme participant. Toutefois, ces remarques sont tempérées par le fait que les citoyens ne se bousculent pas pour participer à ce type d'instance. Cette indifférence est bien souvent liée à l'absence de visibilité et de pertinence de ces commissions dans la ville.⁵⁵

3) Travail en comité restreint

Le travail au sein d'un comité restreint permet à ses membres de développer une discussion plus efficace et de bien maîtriser leurs dossiers. Cependant, à la longue, les membres manquent de recul. Une solution est de prévoir un mécanisme de renouvellement des participants : « *Une certaine mobilité permet la prise en compte de nouvelles préoccupations.* »⁵⁶

4) Le rôle des commissions consultatives

Il est difficile à définir à long terme. « *Dans le contexte des nouvelles villes, les commissions servent plus souvent à donner de la visibilité politique aux élus qu'à assurer une participation cohérente et efficace.* »⁵⁷ Il y a deux façons d'éviter cette problématique : (a) Donner un mandat clair et une identité spécifique à chaque commission; (b) Éviter la multiplication des commissions consultatives car cela constitue une menace pour leur avenir.

2.2.1.3 Potentiel participatif des commissions thématiques et comités consultatifs

Les réunions des commissions ou comités consultatifs sont ouvertes au public mais il est rare que des citoyens y assistent. Les membres des commissions assurent donc la représentation citoyenne. Certaines commissions prévoient de consulter la population. L'intérêt du public à participer à ces consultations est lié à leur pertinence : « *Sans enjeu réel, leur visibilité risque d'être minime. Il est donc nécessaire de dépasser l'effet d'annonce pour ancrer les commissions dans le processus courant de la décision publique.* »⁵⁸

⁵⁴ Breux et al., 2004 :30.

⁵⁵ Idem : 31.

⁵⁶ Idem : 32.

⁵⁷ Idem : 33.

⁵⁸ Idem.

2.2.2 LE CONSEIL DE QUARTIER

Le conseil de quartier est un organisme municipal consultatif constitué de citoyens. Au Québec, c'est la Ville de Québec qui a innové en créant les conseils de quartier. Elle sert toujours de modèle dans ce domaine : « *Le temps de réflexion consacré au développement des conseils de quartier et notamment, à la clarification des objectifs de démocratisation, fait des conseils de quartier de la Ville de Québec l'expérience en la matière la plus développée au Canada.* »⁵⁹ Au Québec, on retrouve également des conseils dans les villes de Rouyn-Noranda et Val d'Or, par exemple.

Ils permettent notamment au conseil municipal de :

- « Consulter les citoyens avant de prendre des décisions sur des projets ayant un impact sur l'environnement urbain et la qualité de vie;
- mobiliser la population pour les enjeux et les projets qui concernent le quartier;
- faciliter la participation de la population au processus de prise de décision au sein de l'administration municipale;
- servir de lien entre le citoyen et l'administration municipale pour favoriser les services de proximité [Les services de proximité incluent, entre autre, les services dispensés directement au citoyen tels l'échange d'information et le traitement des plaintes; la gestion des matières résiduelles, l'urbanisme et le zonage; les services reliés à la collectivité tels les parcs];
- favoriser un développement et un aménagement du quartier qui correspondent aux besoins et aux attentes de la population (aux diverses clientèles - jeunes, personnes âgées - dans divers domaines).»⁶⁰

Dans le cas de la Ville de Québec, le conseil de quartier peut être appelé à :

- étudier toute question que lui soumet le conseil municipal;
- être consulté en matière d'urbanisme;
- tenir l'assemblée publique de consultation prévue en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*(LAU);
- transmettre (de sa propre initiative) au conseil de la ville ou à un conseil d'arrondissement son avis sur toute autre question concernant le quartier.

Les séances du conseil de quartier sont publiques. Dans le cas des villes de Rouyn-Noranda et de Val-d'Or, il est prévu notamment (1) de faire publier l'ordre du jour des séances dans le journal local ou du quartier un avis indiquant la date, l'heure et le lieu des séances; (2) que chaque séance comporte une période de questions réservée aux citoyens.

⁵⁹ *Idem* : 47.

⁶⁰ *Prise de décision en urbanisme.*

1) Les intérêts du conseil de quartier

■ La régularité de la consultation

Le conseil de quartier favorise la *participation continue*, c'est-à-dire qu'il ne fait pas que consulter les résidants, mais essaie aussi de les *impliquer dans des projets de quartier*. Cela les rend plus indépendants de l'agenda de la Ville, puisqu'ils n'attendent pas nécessairement que celle-ci les consulte ou leur confie un mandat. La participation continue « *favorise la constitution d'une mémoire de l'engagement et des projets de quartier. Cela permet aux citoyens de passer le relais à de nouveaux membres en donnant une information continue et à jour de l'actualité du quartier.* »⁶¹ Aussi, « *un agenda régulier constitue une source de motivation indéniable pour les citoyens et les élus.* »⁶²

■ L'approche territoriale

L'approche territoriale (plus proche des citoyens et non sectorielle) des affaires municipales, ce qui encourage la constitution d'une vision élargie des problématiques du quartier et de la gestion du territoire.⁶³

2) Problématiques liées aux conseils de quartier⁶⁴

■ Ils demeurent relativement inconnus.

■ Cette approche territoriale à la démocratie participative comporte « *certaines risques quant à l'atteinte de l'intérêt général. Les conseils de quartier encouragent-ils l'esprit de clocher et le repli sur des microterritoires ?* »⁶⁵;

■ Assurer la représentativité à l'intérieur d'un conseil est un défi.

■ Il y a une réflexion à faire sur la place qu'on doit donner aux élus, au maire et aux fonctionnaires dans les conseils.

■ Ils ne sont pas toujours intégrés dans les étapes de la décision publique : ils n'ont alors que peu de poids sur la prise de décision.

■ Il est difficile pour eux de trouver leur place dans le système municipal, vu leur petite taille et les rivalités avec les institutions plus puissantes et anciennes. Par exemple, à Québec il existe une rivalité potentielle avec *les conseils d'arrondissement*, qui ont un mandat très proche des conseils de quartier.

■ Cela ne doit pas être un lieu partisan (c'est peu le cas à Québec).

■ Les résidants doivent avoir un sentiment d'appartenance à leur conseil de quartier : le territoire du conseil doit correspondre au territoire vécu des résidants.

⁶¹ Breux *et al.*, 2004 : 49.

⁶² *Idem.*

⁶³ Breux *et al.*, 2004 : 50.

⁶⁴ Tiré de Breux *et al.*, 2004 : 48-58.

⁶⁵ Breux *et al.*, 2004 : 50.

2.2.2.1 Le potentiel participatif des conseils de quartier

Est-ce que les conseils de quartier favorisent la participation publique ? Oui et non... D'un côté, les conseils restent contraints par le palier auquel ils appartiennent : « *Les affaires municipales suscitent peu de passions, autant en Europe qu'en Amérique du Nord. On ne peut donc espérer que les conseils de quartier viennent modifier considérablement cette situation.* »⁶⁶ De plus, les conseils attirent rarement les foules : cela dépend du sujet de consultation et des projets du conseil.

D'un autre côté, ils permettent de créer un intérêt pour les affaires municipales, ce sont des « écoles de démocratie » et ils créent la possibilité de réaliser des projets dans le quartier (source de motivation pour la participation). On peut aussi encourager la participation aux conseils par des « facilitateurs de participation », comme le remboursement des frais de garde pour les enfants des membres de conseils. « *Pour assurer la qualité de la participation, il est particulièrement important de raffiner le mandat et les règles de fonctionnement des conseils de quartier. Un projet participatif clair suscite en effet une participation plus soutenue.* »⁶⁷

2.2.3 LES AUDIENCES PUBLIQUES

Au Québec, les audiences publiques sont plus exploratoires et politiques. Ailleurs au Canada, le processus est quasi-judiciaire. Ici, c'est le BAPE qui a pavé la voie aux audiences publiques municipales dans les années 1970. D'ailleurs, lorsque la Ville de Montréal a créé le Bureau de consultation de Montréal (BCM) en 1988, la procédure qu'il suivait pour les audiences était très semblable à celle du BAPE. En 1994, le maire Bourque a cependant aboli le BCM. En 2002, une nouvelle loi qui régit la Ville de Montréal l'obligea à mettre en place l'Office de consultation publique, mais sa procédure est moins rigoureuse que l'était celle du BCM.⁶⁸

Quant à la Ville de Québec, elle a créé en 2003 une *Politique de consultation publique*. Selon cette politique, les consultations publiques peuvent être initiées par quatre instances : le conseil municipal, le conseil exécutif, un conseil d'arrondissement, un conseil de quartier ou une commission consultative. Contrairement à Montréal, où c'est le président du BCM qui établit la liste de noms des commissaires, à Québec les commissaires sont listés et nommés par le comité exécutif.⁶⁹ De plus, « *Depuis la création de la nouvelle Ville de Québec en 2002, certaines audiences publiques sont dirigées par les élus et les fonctionnaires responsables des secteurs touchés par l'objet de la consultation. Cette façon de faire constitue une rupture importante avec le modèle développé au Québec. Cette formule comporte certains risques car la présence des élus peut diminuer la légitimité du processus.* »⁷⁰

Une solution à cette situation serait de *prévoir la présence d'élus dans la salle, sans leur confier la présidence de la consultation.*

⁶⁶ Idem: 59.

⁶⁷ Idem : 59-60.

⁶⁸ Idem : 34-38.

⁶⁹ Idem : 38-40.

⁷⁰ Idem : 41.

L'audience publique comporte certainement des inconvénients. On parle entre autre de la longueur et de la complexité du processus, des investissements en ressources humaines qu'elle nécessite, du fait que son suivi prolonge le processus et qu'elle est exigeante pour les citoyens puisqu'ils doivent *rédiger et déposer un mémoire*.

« [...] critères retenus pour tenir ou non une audience publique. Quand les audiences publiques sont-elles justifiées par rapport à d'autres modes de participation publique ? Généralement, les critères d'intérêt général sont invoqués.[...] L'exemple de Québec démontre qu'il est parfois difficile de respecter le critère de l'intérêt général. En effet, le processus d'audiences publiques a parfois été écarté au profit d'assemblées plus simples. »⁷¹

C'est d'ailleurs ce qui est arrivé dans le cas du nouveau *Plan directeur des milieux naturels* de la Ville de Québec : celle-ci a préféré mener de petites consultations auprès d'ONGE de la région, au lieu de mener une audience publique (voir section 6).

2.2.3.1 Potentiel participatif de l'audience publique

Malgré ces critiques sévères, les audiences publiques suscitent l'assentiment des citoyens. La quantité de mémoires déposés est généralement élevée. De plus, les soirées d'audiences publiques suscitent généralement l'intérêt de la population. Le public assiste en effet en nombre assez important aux auditions. La crédibilité du processus explique sans doute cet intérêt. Comme les audiences publiques sont un mécanisme bien rodé, suscitant une discussion riche et médiatisée, ce sont rarement des coquilles vides. Par ailleurs, les études réalisées démontrent que les audiences publiques de la Ville de Montréal suscitent un sentiment d'appartenance au quartier et à la ville. Les citoyens se sentent plus concernés par leur cadre de vie.⁷²

2.2.4 LA MODIFICATION DU PLAN OU DES RÈGLEMENTS D'URBANISME

2.2.4.1 Le plan d'urbanisme

Le plan d'urbanisme est « *le document officiel le plus important de la municipalité en matière de planification de l'aménagement de son territoire. Il contient les politiques d'urbanisme arrêtées par le conseil municipal qui guideront sa prise de décision dans le futur.* »⁷³

C'est un outil de gestion qui permet, entre autre, au conseil municipal :

- « D'assurer une cohérence entre les choix d'intervention dans les dossiers sectoriels (par exemple, habitation, commerce, transport, protection de l'environnement, loisirs, équipements municipaux) tout en tenant compte des potentiels et des contraintes d'aménagement du milieu naturel et bâti ainsi que des préoccupations et des attentes formulées par les citoyens et les organismes lors de la consultation publique.

⁷¹ *Idem* : 42.

⁷² *Idem* : 43.

⁷³ *Prise de décision en urbanisme.*

- De compléter, en la précisant, la planification du territoire contenue dans le schéma d'aménagement et de développement régional. »⁷⁴

Le plan d'urbanisme peut également inclure des zones à restaurer ou à protéger lesquelles permettent, par exemple, d'identifier et de localiser les sites naturels reconnus pour leur valeur environnementale. La municipalité dispose de nombreux éléments lui permettant de procéder à la réalisation des interventions choisies. Elle peut en outre :

- « Fonder et maintenir, sur son territoire, des organismes ayant pour but la protection de l'environnement et la conservation des ressources, aider à leur création et à leur maintien de même que leur confier l'organisation et la gestion d'activités relatives aux buts qu'ils poursuivent. Elle peut aussi accorder des subventions à des institutions, sociétés ou personnes morales vouées à la poursuite de ces fins.
- Adopter, sur tout ou sur une partie de son territoire, un programme de réhabilitation de l'environnement, notamment pour la décontamination ou la restauration des sols.
- Enfin, lorsque la municipalité désire conserver un boisé en milieu urbain et utiliser son potentiel à des fins récréatives, elle peut acquérir les terrains ou encore régir l'abattage d'arbres en vertu de son règlement de zonage. »⁷⁵

2.2.4.2 Consultations publiques lors d'une modification du Plan ou des règlements d'urbanisme

Lorsque le conseil municipal décide de modifier son plan ou ses règlements d'urbanisme, que ce soit de sa propre initiative ou pour apporter une modification afin de répondre à la demande de la municipalité régionale de comté (MRC), elle doit *obligatoirement tenir des consultations publiques* (sauf pour quelques règlements). Il existe deux procédures distinctes de consultations publiques soit pour (1) la *modification du plan d'urbanisme* ou (2) *l'adoption et la modification des règlements d'urbanisme*.

Sans une analyse approfondie, on peut penser que l'envoi d'un avis seulement 7 jours ou 15 jours avant l'assemblée publique donne peu de temps aux citoyens pour se préparer. D'autant plus que les *consultations ne sont pas séparées en deux étapes distinctes comme la procédure du BAPE* : les citoyens doivent donc *s'informer et poser leurs questions le même soir qu'ils ont à émettre leur opinion sur le projet*. On note aussi que, selon cette procédure, la municipalité n'a aucune obligation quant au suivi de la consultation : elle n'a *aucune explication à fournir sur sa décision*. Cela ne semble donc pas correspondre aux critères évoqués par Thibault *et al.*, soit que la ville ne promet « pas de reddition de compte ».

Plusieurs des personnes interrogées ont mentionné que les avis d'assemblées publiques sont parfois difficiles à comprendre puisqu'ils sont écrits dans un jargon administratif peu accessible à la majorité des citoyens. Une alternative intéressante à l'avis publié dans les journaux peut être la publication d'avis dans un bulletin municipal. C'est d'ailleurs prévu dans la loi 68 *Loi modifiant*

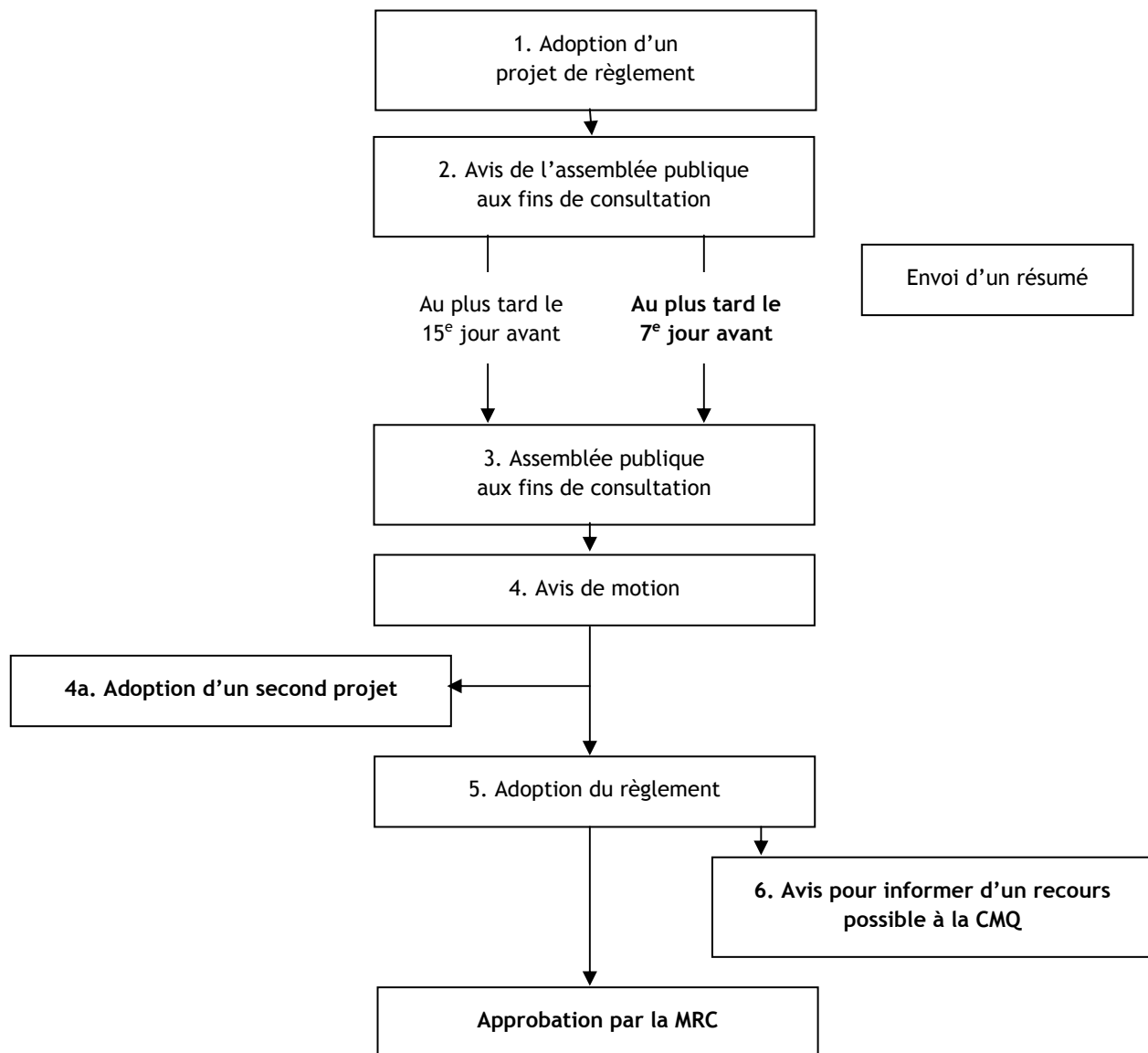
⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Idem.*

la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et d'autres dispositions législatives.
Cela semble plus direct comme méthode de convocation des citoyens, car :

Un bulletin doit notamment : 1) être mis à la poste ou autrement distribué gratuitement à chaque adresse du territoire de la municipalité et être reçu au plus tard à la date de publication qui y est indiquée; 2) être transmis, sur demande et sur paiement des frais d'abonnement, le cas échéant, à toute personne domiciliée ou non sur le territoire de la municipalité; 3) paraître au moins 8 fois par an ou selon la périodicité établie par règlement de la municipalité.⁷⁶

Figure 2 –
Procédures prévues pour (1) la modification du plan d'urbanisme et (2) l'adoption ou la modification des règlements d'urbanisme (les étapes en caractère gras s'ajoutent pour la 2e procédure)⁷⁷



⁷⁶ MAMQ, 1997 : 34.

⁷⁷ Adapté de MAMQ, 1977 : 39 et 40.

2.3 APPROBATION RÉFÉRENDADAIRE

2.3.1 APPROBATION PAR LES PERSONNES HABILES À VOTER SUR DEMANDE

La procédure à suivre pour l'adoption ou la modification de règlements d'urbanisme (voir la section précédente *Consultations publiques lors d'une modification du Plan ou des règlements d'urbanisme*) contient la possibilité de soumettre certains règlements à l'approbation référendaire par les citoyens (étape 4a de la Figure 2 : adoption d'un second projet). L'avis annonçant l'assemblée publique mentionnera si le projet contient ou non une telle disposition et la procédure à suivre, prévue par la LAU. Ce sont les citoyens qui doivent en faire la demande. Malheureusement, cela s'applique seulement à quelques règlements de zonage ou de lotissement dont seulement un semble se rapporter à l'environnement (par. 6 de l'article 113 de la LAU : « *Spécifier, pour chaque zone, la proportion du terrain qui peut être occupée par une construction ou un usage.* ») C'est donc une disposition peu utilisée, mais elle est intéressante sur le plan de la participation publique puisqu'elle donne plus de pouvoir de décision aux citoyens.

3. LA PARTICIPATION PUBLIQUE DANS UNE MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ

« Une municipalité régionale de comté [MRC] regroupe toutes les municipalités d'un même territoire d'appartenance formant une entité administrative dont le territoire est une municipalité au sens que l'entend le Code municipal du Québec. »⁷⁸

3.1 COMPÉTENCES D'UNE MRC

Parmi ses compétences obligatoires, une MRC doit :

Voir à l'aménagement de son territoire en élaborant un schéma d'aménagement et de développement [dont elle doit réviser le] contenu à la date du 5^e anniversaire de l'entrée en vigueur du premier schéma ou du dernier schéma révisé, selon le cas, et en prenant en compte les orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire. Ces orientations s'inscrivent dans le contexte économique, social, administratif et politique d'aujourd'hui et sont regroupées en trois volets : la gestion de l'urbanisation, la mise en valeur intégrée des ressources et le renforcement des structures municipales.⁷⁹

Elle doit aussi s'occuper des cours d'eau qui se trouvent sur son territoire, et établir un plan de gestion des matières résiduelles.

Parmi ses compétences facultatives on retrouve : adopter des plans de développement de son territoire; réglementer la plantation et l'abattage d'arbres; déterminer l'emplacement d'un parc régional; constituer un fonds destiné à soutenir financièrement des opérations de mise en valeur des terres ou des ressources forestières du domaine public ou des terres privées (volets) vs redevances forestières.

« La MRC peut aussi, par entente, confier à un organisme à but non lucratif constitué en personne morale l'organisation, la gestion ou l'exploitation du parc visé, y compris la réalisation des travaux ou des achats nécessaires à ces fins. »⁸⁰

3.2 LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT

Le schéma d'aménagement et de développement (SAD) est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une MRC ou d'une communauté métropolitaine. Il permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. Le schéma est, avant tout, un document d'intention formulé et conçu de manière à faire ressortir une vision régionale du développement économique, social et environnemental.⁸¹

⁷⁸ Prise de décision en urbanisme.

⁷⁹ Prise de décision en urbanisme.

⁸⁰ MAMSL, 2004: 15.

⁸¹ Prise de décision en urbanisme.

« Par exemple, c'est par son schéma d'aménagement et de développement que le conseil d'une MRC ou d'une communauté métropolitaine peut :

- Assurer le contrôle de la qualité de l'environnement naturel (par exemple, protection des rives et du littoral des lacs et des cours d'eau, protection des habitats fauniques et des milieux humides) et la mise en valeur des constructions et des paysages présentant un intérêt pour l'ensemble de la région (par exemple, éléments patrimoniaux, vues sur le fleuve Saint-Laurent, boisés privés, paysages agricoles).
- Déterminer toute partie du territoire présentant un intérêt pour une MRC ou une communauté métropolitaine. Cet intérêt peut être d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique.
- Intégrer à l'aménagement du territoire des perspectives reliées au développement socioéconomique et à l'équilibre environnemental (par exemple, gestion intégrée de la ressource eau par bassin-versant, gestion de la forêt privée régionale). »⁸²

3.3 CONSULTATION ET CONCERTATION LORS DE LA MODIFICATION OU DE LA RÉVISION DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

Lorsque la MRC modifie ou révisé son schéma d'aménagement et de développement elle tient ses assemblées publiques de consultation par l'intermédiaire d'une commission créée par le conseil de la MRC (LAU, articles 53.2 et 56.9). Celle-ci est formée des membres du conseil qui sont désignés par celui-ci et elle est présidée par le préfet ou par un autre membre de la commission désigné par le préfet. Au cours d'une assemblée publique portant sur une modification du schéma d'aménagement et de développement, la commission explique la modification proposée et, le cas échéant, ses effets sur les plans et règlements des municipalités. Elle entend les personnes et organismes qui désirent s'exprimer (article 53.4). Au cours d'une assemblée publique portant sur la révision du schéma d'aménagement et de développement, la commission explique le second projet de schéma d'aménagement et de développement révisé et entend les personnes et organismes qui désirent s'exprimer (article 56.12).⁸³

Par la suite, le schéma devra être accompagné d'un « *document précisant les modalités et les conclusions de la consultation, incluant les motifs d'accord et, le cas échéant, de désaccord exprimés par les personnes et les organismes consultés.* »⁸⁴ D'après certaines perceptions recueillies par Nature Québec / UQCN auprès de citoyens ayant participé à une consultation publique lors de la révision d'un schéma d'aménagement, les résultats de cette consultation ne sont pas toujours visibles dans le nouveau schéma. De plus, les citoyens n'avaient pas nécessairement réponses à leurs questions : on ne faisait que prendre leurs questions en note.

Un guide rédigé à l'intention des MRC et des communautés urbaines⁸⁵ leur proposent un cheminement à suivre pour la révision du schéma d'aménagement. Au début de ce guide, on parle de la nécessité d'intégrer dans la révision des schémas une vision plus intégrée (qui tienne compte d'enjeux d'aménagement comme l'équilibre de l'environnement) et une concertation plus intense.

⁸² *Idem.*

⁸³ MAMSL 2004 : p.38-39.

⁸⁴ *Prise de décision en urbanisme.*

⁸⁵ Loisel et al., 1993.

On y lit :

Au moment de la révision, *la concertation* doit être activée et intensifiée, puis tendre autant que possible à devenir un processus continu.

Une concertation plus intensive vise la participation de plusieurs acteurs: les municipalités, les organismes du milieu, le gouvernement. Il y a aussi les autres MRC et les organismes régionaux, à cause de la nature de certains problèmes (environnement, transport, etc.) ou de certains enjeux (développement régional, mise en valeur d'un bassin hydrographique, etc.). Une concertation plus intensive doit commencer dès le début de la révision, et même, préalablement à ce début. *Une concertation à la base favorisera* le développement d'ententes ou d'une conciliation entre les acteurs, d'une manière progressive, réduisant les risques de frustrations à la fin du processus.

Un réflexe de concertation régionale est à développer; des tables de concertation, des colloques, des rencontres en sont des moyens. L'adoption d'un document indiquant la nature de la révision, et la généralisation des avis municipaux à différentes étapes du processus, telles qu'inscrites au projet de loi no 56, le fonctionnement de tables inter-MRC où se discutent des enjeux régionaux témoignant déjà d'efforts pour intensifier la concertation entre les intervenants.⁸⁶

Cependant, dans les différentes étapes du cheminement qu'ils **c'est qui ils?** proposent pour la révision d'un schéma d'aménagement, ils **c'est qui ils?** ne font souvent que *suggérer* l'intégration d'une concertation ou d'une consultation. Il semble en effet que c'est rarement obligatoire sur le plan légal (voir Annexe 1). Seules les étapes 3.3 (Élaboration et adoption du projet pour la consultation publique) et 4.1 (Consultation publique sur le projet) semblent intégrer obligatoirement des processus de participation publique.

3.4 LA VISION STRATÉGIQUE (EN AMONT DE LA PLANIFICATION)

En vertu de la loi, un schéma d'aménagement et de développement doit comprendre l'énoncé d'une vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la municipalité régionale de comté (MRC) ou de la communauté métropolitaine concernée.

[...] La vision stratégique n'est pas de même nature que les autres éléments des documents de planification. La vision se situe en amont du processus de planification. Les autres éléments d'un schéma d'aménagement et de développement ou d'un plan d'urbanisme traduisent cette vision en termes plus opérationnels.

[...] Dans le cas des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, cet énoncé de vision stratégique devra être élaboré dans les douze mois suivant le début du processus d'élaboration du schéma métropolitain et il sera **accompagné d'une consultation publique**.

Dans le cas d'une MRC, la vision doit être élaborée au plus tard lors de la première période de révision de son schéma (après le 18 décembre 2002). Toutefois, rien n'empêche une MRC qui le souhaite d'introduire ce nouvel élément de contenu plus tôt. Il faut noter que le schéma d'une MRC dont tout le territoire, ou une partie de celui-ci, est compris dans celui d'une communauté métropolitaine n'a pas à contenir une telle vision.⁸⁷

⁸⁶ *Idem* : 6.

⁸⁷ *Prise de décision en urbanisme*.

3.5 LE COMITÉ CONSULTATIF AGRICOLE (CCA)

« Toute MRC qui comprend une zone agricole établie en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) doit avoir un Comité consultatif agricole. »⁸⁸

Le CCA a pour mandat d'étudier, à la demande du conseil de la MRC ou encore de sa propre initiative, toute question relative à l'aménagement du territoire agricole, à la pratique des activités agricoles et aux aspects environnementaux rattachés à l'aménagement de ce territoire et à la pratique de ces activités. Il fait au conseil de la MRC les recommandations qu'il estime appropriées sur les sujets qu'il a étudié.⁸⁹

[Il] doit être composé d'au moins 50 % de producteurs agricoles (excluant les producteurs agricoles siégeant au conseil de la MRC et désignés comme membres du CCA). Il comprend également des élus de la MRC et obligatoirement d'autres membres qui ne sont ni producteurs agricoles ni élus de la MRC. [Par exemple, il pourrait] faire appel, à titre de représentants du troisième groupe, à des citoyens actifs au sein de groupes de protection de l'environnement, de la faune, etc.⁹⁰

⁸⁸ MAMSL, 2004 : 36-37.

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ *Prise de décision en urbanisme.*

4. LA PROTECTION DES MILIEUX HUMIDES

Cette section ne prétend pas être une liste exhaustive de tous les outils réglementaires concernant la protection des milieux humides, ni offrir une analyse complète et critique de leur efficacité. Dans le cadre du présent projet, Nature Québec / UQCN a simplement rassemblé les informations qu'elle a trouvées sur les principaux outils. La responsable de projet a aussi fait une synthèse des problématiques liées à la protection des milieux humides qui sont soulevées dans les médias.

4.1 QUELQUES OUTILS RÉGLEMENTAIRES PERTINENTS

4.1.1 UNE POLITIQUE NATIONALE SUR LA PROTECTION DES MILIEUX HUMIDES ?

Dans un article paru dans *Le Devoir* du 11 mai 2005 ⁹¹, le ministre Mulcair affirmait qu'une *Politique de protection des milieux humides* allait être dévoilée à l'automne 2005. Cette politique devait faire en sorte, en amendant l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), qu'il soit désormais interdit d'intervenir ou de construire dans un milieu humide. Le système d'autorisation (voir section 4.1.4) allait être remplacé par un système d'interdiction et ainsi combler la faille laissée par la *Politique nationale de l'eau*. Or, la *Politique sur les milieux humides* n'est toujours pas parue à ce jour. Au début de l'année 2006, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) affirmait vouloir consulter les groupes environnementaux et d'autres acteurs concernés sur son projet de Politique. Il était d'abord prévu de faire cette consultation au printemps 2006.

Des représentations récentes, en juin 2006, auprès des autorités du MDDEP nous autorisaient à croire que les consultations pourraient avoir lieu à l'automne 2006 et constitueraient une version préliminaire de cette politique. De nouvelles démarches identifient cette fois-ci le dévoilement du processus au printemps 2007. Selon l'échéancier proposé, la Politique serait déposée pour acceptation en chambre en 2007. Des interventions récentes du MDDEP semblent traduire une certaine volonté d'exercer plus de contrôle sur le territoire et de contraindre les développeurs à prendre en compte les milieux humides, à les remettre en état, à les réhabiliter.

4.1.2 LA POLITIQUE DE PROTECTION DES RIVES, DU LITTORAL ET DES PLAINES INONDABLES

4.1.2.1 Les pouvoirs gouvernementaux

L'article 2.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* « donne au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs la responsabilité d'élaborer et de proposer au

⁹¹ Francoeur, 2005d.

gouvernement une politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, de la mettre en œuvre et d'en coordonner l'exécution. »⁹² Lors de son adoption en 1987, cette politique se voulait une affirmation de la volonté du gouvernement « *d'accorder une protection minimale et adéquate aux lacs et cours d'eau du Québec* »⁹³

Les prescriptions [que la politique] énonce constituent les normes minimales requises pour répondre aux attentes gouvernementales dans le cadre de la conception des schémas d'aménagement et de développement prévue à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Le gouvernement s'attend donc à ce que les municipalités locales et régionales, dans la rédaction de leurs règlements, adaptent les normes minimales de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables à leurs préoccupations plutôt que de les reprendre intégralement.⁹⁴

Si le Ministère juge que le schéma d'aménagement d'une MRC n'offre pas une protection adéquate aux rives, littoral et plaines inondables, l'article 53.13 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* lui donne le pouvoir d'en demander la modification.

Et c'est justement ce qu'a fait le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Thomas Mulcair, à l'automne 2005. Il a avisé des MRC de la Montérégie, en infraction avec la *Politique de protection des rives, des berges et du littoral*, de

[...] se conformer aux dispositions de la nouvelle version mise au point par son ministère en 2005, que toutes les MRC du Québec devront avoir intégré à leurs schémas d'aménagement en 2007.[...] La MRC de Nicolet-Yamaska faisait partie de celles qui n'avaient pas intégré dans leur schéma d'aménagement les règles de la politique de 1996 même si elles avaient l'obligation juridique de les adopter et de les appliquer en vertu de la LAU. Au Québec, 85 % des MRC n'ont pas respecté la LAU sous ce rapport, révélait une étude du MDDEP divulguée par Le Devoir l'an dernier.⁹⁵

Malheureusement, la mesure adoptée par la MRC pour remédier à cette situation (une bande riveraine de 10 mètres pour 3 rivières importantes sur son territoire) a été rejetée par la ministre Normandeau (ministre des Affaires municipales et des Régions), puisqu'elle n'est « *pas conforme aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement, en particulier en ce qui concerne la protection du territoire et des activités agricoles.* »⁹⁶ Cet exemple tend à démontrer que la loi sur la protection du territoire agricole a préséance sur la protection des milieux naturels...

4.1.2.2 Les pouvoirs municipaux

Les villes seraient toutefois les premiers interlocuteurs auxquels les gens devraient s'adresser quant il s'agit de protection de milieux naturels. Le MDDEP peut seulement intervenir au niveau de l'application de lois spécifiques. Par exemple, quand il y a projet domiciliaire dans un milieu humide, le MDDEP peut intervenir, mais pour une seule maison, c'est la ville qui s'en occupe !

⁹² *Prise de décision en urbanisme.*

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ Francoeur, 2006.

⁹⁶ *Idem.*

« Pour les MRC, les communautés métropolitaines et les municipalités locales, [les pouvoirs se situent] dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* à l'article 5, 1^{er} alinéa, paragraphe 4 et 2^e alinéa (document complémentaire), paragraphe 1; à l'article 113, 2^e alinéa, paragraphe 16; à l'article 115, 2^e alinéa, paragraphe 4. »

[En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*,] la MRC ou la communauté métropolitaine doit déterminer les zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de santé, de sécurité et de bien-être publics et pour la protection environnementale des milieux hydriques et humides.» «Elles doivent aussi établir, dans le document complémentaire du schéma, les règles minimales que devront considérer les municipalités locales dans leurs plan et règlements d'urbanisme. De fait, les municipalités locales devront intégrer, dans leurs dispositions réglementaires, des règles au moins aussi contraignantes que celles inscrites dans le **document complémentaire** du schéma.

[...] Le contrôle municipal consiste à régir ou à prohiber les usages du sol, les constructions, les ouvrages, les opérations cadastrales compte tenu de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac ou de tout autre facteur propre à la nature des lieux pouvant être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral de tous les lacs et cours d'eau ou des plaines inondables. La réglementation des plaines inondables peut aussi soumettre l'occupation du territoire à des contraintes sévères pour des raisons de sécurité publique. Pour l'application des règles mentionnées, la réglementation d'urbanisme de la municipalité peut diviser le territoire de la municipalité, établir des catégories d'usage, de constructions ou d'ouvrages à prohiber ou à régir et décréter des prohibitions ou des règles qui varient selon les parties de territoire, les catégories ou toute combinaison de ces critères de sélection.⁹⁷

Pour le CRE de Laval, la seule façon d'arriver à une protection intégrale des milieux humides lavallois, c'est par l'entremise de l'application des règlements municipaux de Laval au préalable modifiés pour en tenir compte (la protection). En effet, « *si le document complémentaire ne protège pas les milieux humides, il est fort à parier qu'ils ne le seront pas dans les règlements municipaux des municipalités locales.* » Dans un communiqué rédigé en 2003, ils écrivaient :

À Laval, le schéma d'aménagement de la MRC de Laval est en révision. Son document complémentaire ne protège pas les milieux humides. Pire, il n'en parle pas tout simplement ! C'est la même situation bien sûr dans les règlements municipaux de la Ville de Laval. Pourtant le CRE de Laval a caractérisé une centaine de sites sur le territoire de Laval dont une cinquantaine a été retenue pour le potentiel écologique. Le CRE de Laval a remis un exemplaire de son rapport aux autorités municipales et gouvernementales.⁹⁸

Il est à noter que la Ville de Laval a, à l'automne 2006, présenté une ébauche de stratégie de protection des milieux sensibles dont les milieux humides qui consiste, entre autres, à protéger 9 % du territoire. Actuellement, quelques 12 % du territoire est encore susceptible d'être considéré comme composant des milieux naturels.

Comme nous le fait remarquer Louis-Gilles Francoeur⁹⁹, le fait d'inscrire des zones de conservation dans le schéma d'aménagement de Longueuil ne protège rien à long terme, légalement. Cette protection peut être retirée au bout de 5 ans, lorsque le schéma est révisé ou modifié.

⁹⁷ *Prise de décision en urbanisme.*

⁹⁸ CRE Laval, 2003 : 1.

⁹⁹ Francoeur, 2005a.

4.1.3 LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU

La mise en place d'une première Politique nationale de l'eau *devait* instaurer une nouvelle vision de la gouvernance de l'eau. Depuis sa création cependant, elle a inspiré et inspire toujours plusieurs critiques dont Nature Québec / UQCN ne fera pas la liste ici. En ce qui concerne la protection des milieux humides, on parle de *faille* dans la Politique, faille qui devrait, en théorie, être comblée par la future Politique de protection des milieux humides.

On peut cependant lire, dans le bilan 2003-2004 de la Politique (dernier bilan à ce jour) :

L'inventaire des milieux humides s'est poursuivi au cours de l'année 2003-2004. Le MDDEP a mis sur pied deux groupes de travail. Le premier concerne la sélection des milieux humides prioritaires pour la conservation dans la vallée du Saint-Laurent. Ce groupe est composé d'universitaires, de représentants gouvernementaux du Québec et du Canada et d'ONG de conservation. Les produits réalisés sont une liste de sites prioritaires, accompagnée d'une description écologique des sites, et une stratégie de conservation pour tenter de les protéger. Un deuxième groupe de travail examine les critères de gestion des milieux humides, puisque seulement un certain pourcentage de ces milieux sera protégé. Actuellement, l'élaboration d'un cadre d'analyse afin d'évaluer de façon rigoureuse les impacts potentiels de travaux à l'intérieur ou à proximité des milieux humides est en cours. Ce cadre d'analyse doit baliser la délivrance des certificats d'autorisation de travaux dans un milieu humide (tourbière, marais, marécage, étang) en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

4.1.4 LA STRATÉGIE QUÉBÉCOISE SUR LES AIRES PROTÉGÉES (SQAP)

Autre initiative permettant de faire des gains en terres publiques, la SQAP adoptée en 1999 prévoit entre autres le développement d'audiences publiques dont certaines contribuent à la protection de milieux humides et aquatiques.

En mars 2003, le gouvernement (MDDEP, MRNF) annonçait la protection de sept grands espaces naturels, soit six réserves de biodiversité et une réserve aquatique couvrant plus de 3 200 kilomètres carré de lacs, de rivières, de tourbières, de marais et de forêts, en Abitibi et à la Baie-James. La réserve aquatique de la rivière Harricana Nord a été prolongée de 190 km vers le sud, jusqu'au lac Obalski. Cette nouvelle réserve aquatique protégera l'un des principaux hydrosystèmes régionaux et les nouvelles réserves de biodiversité de la plaine de la Missisicabi et de la péninsule de Ministikawatin assureront la sauvegarde d'immenses milieux tourbeux de très grande valeur écologique. De plus, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, M. Thomas J. Mulcair, annonçait en décembre 2003 l'adoption par le gouvernement des plans de conservation de quatre réserves écologiques projetées dans le cadre du développement du réseau québécois des aires protégées. Ces quatre réserves écologiques projetées sont celles de la Matamec (partie nord) et Paul-Provencher en Côte-Nord, du Ruisseau-Clinchamp en Abitibi-Témiscamingue et de la Grande-Rivière en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. À ce bilan il faut aussi ajouter les 11 territoires annoncés en juillet 2002 dont la protection légale a été complétée en décembre 2004, soit un an après l'adoption de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (L.R.Q., c. C-61.01). De ces onze aires protégées, la rivière Natashquan et la majeure partie de son bassin versant constituent un élément majeur de la protection des grandes rivières du Québec.

[...] À ce jour, neuf refuges fauniques ont été créés et plusieurs protègent des milieux humides.[...] En 2003-2004, cinq projets de refuges fauniques en milieu aquatique ou humide ont été enclenchés :

- le refuge faunique de Saint-Barthélemy et Maskinongé (374 ha);
- le refuge faunique de Pointe-du-Lac;

- le refuge faunique de la rive nord du lac Saint-Pierre;
- le refuge faunique de la rivière des Outaouais (marais Thurso, 23 km²);
- le refuge faunique de Bristol (15 km²).

[...] Les parcs nationaux sont un autre outil important pour la protection des milieux humides et des espaces naturels du Québec. Le réseau des parcs nationaux du Québec compte actuellement 23 unités, auxquelles s'ajoute un parc marin qui est situé à la confluence de la rivière Saguenay et de l'estuaire du Saint-Laurent, et que gèrent conjointement, dans ce cas unique, les gouvernements du Canada et du Québec. Ce réseau couvre une superficie de plus de 7 545 kilomètres carrés.¹⁰⁰

Parcs Canada propose également quelques sites importants au Québec dont les parcs de la Mauricie, de Forillon et de l'archipel de Mingan.

4.1.5 LES AUTORISATIONS DU MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS

« Afin de protéger les milieux hydriques sensibles, en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement, un certificat d'autorisation (CA) du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs doit être émis pour [la plupart] des travaux, constructions, ouvrages ou activités en milieux hydrique (lac et cours d'eau permanent et intermittent) et humide (étang, marais, marécage, tourbière). »¹⁰¹

Ce régime d'autorisation fait depuis longtemps l'objet de critiques. Des intervenants des municipalités affirment que les certificats d'autorisation sont presque toujours accordés : ce n'est qu'une question de temps pour que le promoteur concerné par une demande satisfasse aux exigences du Ministère. De plus, il existe une série d'infractions connues et rendues publiques par les médias, entre autre pour la Ville de Longueuil, qui n'ont fait l'objet d'aucun d'avis d'infraction de la part du MDDEP.

4.1.6 LES AUTORISATIONS DE LA SOCIÉTÉ DE LA FAUNE ET DES PARCS

Il peut exister des habitats fauniques sur les rives ou le littoral d'un cours d'eau ou d'un lac ou dans une plaine inondable. Ainsi en est-il d'une aire de concentration d'oiseaux aquatiques, d'un habitat du poisson, d'un habitat du rat musqué, d'une héronnière, d'une vasière. La *loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* précise que nul ne peut, dans un habitat faunique reconnu par règlement, faire une activité susceptible de modifier un élément biologique, physique ou chimique propre à cet habitat. Toutefois, une telle interdiction ne s'applique pas à une activité exclue par le *règlement sur les habitats fauniques*, sur les terres du domaine public, à une activité faite conformément aux normes ou aux conditions déterminées dans ce règlement, à une activité requise pour réparer un dommage causé par une catastrophe ou pour prévenir un dommage appréhendé. Pour toute autre intervention, il est nécessaire d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de cette loi pour des activités dans un habitat faunique en milieu hydrique ou riverain. De plus, la *loi sur les pêches* prévoit notamment qu'il est interdit d'exploiter des ouvrages ou des entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson.¹⁰²

¹⁰⁰ MDDEP, 2005 : 31-33.

¹⁰¹ *Prise de décision en urbanisme.*

¹⁰² *Prise de décision en urbanisme.*

4.2 QUELQUES ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUES LIÉES À LA PROTECTION DES MILIEUX HUMIDES SOULEVÉES DANS LES MÉDIAS (EXTRAITS NON EXHAUSTIF RECUEILLIS EN 2005-2006 SOIT DURANT LA PÉRIODE COUVRANT LE PRÉSENT PROJET)

Bien que n'ayant aucune valeur scientifique (sondage / échantillonnage) et ne représentant pas nécessairement le sentiment général de la population, la compilation suivante de ces extraits issus des médias, durant la période couverte par ce projet, permet d'annoter une série de problèmes soumis par les citoyens ou des groupes ayant participé soit à des audiences, soit à des processus de conservation ou ayant seulement été témoins de problèmes liés à la conservation du patrimoine naturel. Il est intéressant de constater cependant que plusieurs d'entre eux trouvent échos dans les textes tirés préalablement des articles scientifiques. Ces commentaires ne traduisent pas nécessairement la perception et une prise de position de Nature Québec / UQCN.

- Les lacunes et l'incohérence des lois entre elles.
- La lourdeur du système bureaucratique (incluant les processus de consultation et de concertation).
- La non application des lois existantes :
 - Le peu d'empressement de la part du personnel en place à les faire respecter.
 - La complaisance envers les promoteurs fautifs mais rarement poursuivis.
 - Le manque de transparence.
 - Le MDDEP serait rarement intervenu pour demander de remettre les lieux détruits dans leur état originel.
- La manière de traiter les citoyens et les ONGs qui s'adressent aux ministères : certains disent se faire recevoir avec arrogance. On ridiculiserait leurs craintes et les découragerait d'entreprendre des poursuites. Souvent aussi, on les renseigne mal.
- La croyance selon laquelle les milieux humides sont des foyers du virus du Nil, alors qu'un traitement à l'insecticide biologique BT serait suffisant pour contrôler ce problème.
- Le coût de la protection des milieux humides comme justification pour l'inertie.
- Les villes et le MDDEP se renvoient la balle pour décider de ce qui doit être conservé.
- Dans certains cas, comme celui de la Ville de Longueuil, on ne s'entend pas sur les priorités de conservation, sur la valeur des milieux et donc sur la nécessité de les protéger.
- Le MDDEP protégerait des milieux de moindre intérêt alors que d'autres, plus riches et importants pour des espèces menacées, ne le seraient pas.
- Les citoyens ne contacteraient pas assez souvent les responsables québécois de la faune dans ce genre de dossier (pour les poissons à Longueuil, entre autre). Le ministère des Pêches et des Océans songe même à augmenter son pouvoir d'action au Québec, notamment en reprenant des responsabilités qui appartiennent à Faune Québec (comme l'application de la *Loi fédérale des pêches en eaux douces* au Québec).
- Les responsables québécois et fédéraux se contactent assez peu, ne s'échangent pas systématiquement l'information importante et peuvent même se concurrencer.

5. ÉTUDE DE CAS : LA POLITIQUE DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DES MILIEUX NATURELS DE LONGUEUIL

5.1 LA SITUATION DES BOISÉS ET MILIEUX HUMIDES EN MONTERÉGIE

Le 6 novembre 2003, à Saint-Jean-sur-Richelieu, eu lieu un colloque sur le développement durable de la Montérégie, organisé par le CRE Montérégie. Dans les actes du colloque, on décrit brièvement la situation relative au déboisement ainsi qu'à la perte des milieux humides en Montérégie. Mais surtout on fait un bilan des besoins en connaissances et en collaboration, des embûches et des contraintes, et finalement des solutions possibles (Voir Annexe 2 pour plus de détails).

5.2 LONGUEUIL ET SA POLITIQUE DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DES MILIEUX NATURELS (LA POLITIQUE)

L'agglomération de Longueuil comprend à présent une ville-centre (trois arrondissements : Greenfield Park, Saint-Hubert et Vieux-Longueuil) et quatre autres municipalités : Saint-Bruno, Boucherville, Saint-Lambert et Brossard. Depuis leur défusion, ces cinq entités ont chacune leur plan d'urbanisme mais doivent toujours se conformer au schéma d'aménagement de l'agglomération. Longueuil compterait approximativement 877,55 hectares de milieux humides, dont les plus fréquemment cités dans les médias sont : le boisé du Tremblay (ville-centre), la tourbière de Saint-Hubert et les boisés humides de Boucherville.

5.2.1 CHRONOLOGIE DES ÉVÈNEMENTS AYANT MENÉS À LA POLITIQUE

En juin [2003], des citoyens de Longueuil se sont regroupés pour former la coalition Sauvons nos boisés et milieux humides (la coalition), chapeautée par le Centre d'information sur l'environnement de Longueuil (CIEL), un organisme sans but lucratif enregistré depuis 1995. « *La finalité de cette coalition est de faire les démarches nécessaires pour protéger la plus grande partie possible des milieux naturels encore existants à Longueuil afin que tous puissent en profiter à long terme.* »¹⁰³ La création de cette coalition est venue d'un sentiment d'urgence face à une vague de développements résidentiels entrepris dans plusieurs milieux humides.

Dans une entrevue accordée au journal Le Devoir, dans un article paru le 17 juillet 2003, la direction régionale de la Montérégie du ministère de l'Environnement a reconnu avoir autorisé la construction de rues dans un milieu humide afin de garder de bons rapports avec la Ville de Longueuil. En échange, le ministère de l'Environnement a demandé à la Ville d'effectuer le

¹⁰³ Audet, 2003.

recensement des milieux humides de son territoire. Préalablement aux travaux, les rainettes faux-grillons de l'ouest devaient être relocalisées. Or cette méthode peut être mise en doute, de nombreuses relocalisations de grenouilles ayant été un échec.¹⁰⁴

La coalition a donc « entrepris de nombreuses actions visant, dans un premier temps, l'arrêt des travaux de construction tout en faisant connaître la situation au public par une campagne médiatique. Une série de lettres ont été écrites au ministre de l'Environnement, Monsieur Thomas J. Mulcair. »¹⁰⁵ Pêches et Océans Canada a aussi répondu à leur appel et a rappelé à la Ville de Longueuil ses obligations en matière de protection de l'habitat du poisson. Pêches et Océans Canada a également rédigé plusieurs rapports sur la présence de poissons dans les cours d'eau de Longueuil, cours d'eau menacés, détournés ou bloqués par des travaux à l'excavatrice.

Vers la fin de 2003, la Ville aurait convenu avec le MDDEP d'un moratoire total sur les travaux dans les milieux humides de son territoire jusqu'à ce qu'un inventaire biologique ait été complété. Le MDDEP a réalisé une cartographie des milieux humides longueillois et un inventaire a été réalisé par Alliance Environnement. Dans l'inventaire, on peut lire que le territoire de Longueuil comprend 877,55 hectares de milieux humides, ce qui représente moins de 3 % du territoire de la Ville. Ces milieux contiennent plusieurs espèces menacées ou susceptibles de l'être bientôt, comme la rainette faux-grillon et la tortue molle à épines. L'inventaire classe les milieux humides avec des indices de qualité allant de faible à élevé : 74 % auraient un indice de qualité moyenne et faible, alors que seulement 26 % aurait un indice de qualité élevée à très élevée. Dans le rapport, on suggère de sacrifier le 74 % pour se concentrer sur les 26 % et les territoires qui les entourent. Pourtant, la *Loi sur la qualité de l'environnement* protège tous les milieux humides.¹⁰⁶ Cet inventaire a été vivement critiqué par Sauvons nos boisés et trois scientifiques (Claude Hamel, Dép. Sc. Biologiques UQÀM; Jacques Brisson, Dép. Sc. Biologiques UDM; André Francoeur, UQÀC et Centre de données sur la biodiversité du Québec) qui estiment qu'après des décennies de destruction des milieux humides, tous ceux qui ont survécu doivent être protégés. Claude Hamel soutient que les milieux humides les moins « riches » doivent être restaurés. Quant à Jacques Brisson et André Francoeur, c'est la méthodologie utilisée pour réaliser l'inventaire qu'ils critiquent.¹⁰⁷

Longueuil a toutefois continué à autoriser des projets immobiliers dans ses milieux humides et des promoteurs ont continué leurs travaux malgré les avis d'infractions répétés du MDDEP, le plaçant ainsi devant le fait accompli.¹⁰⁸ En mai 2004, la coalition demande elle aussi un moratoire sur le développement résidentiel dans les milieux humides, tant que la Ville n'aura pas adopté un plan de conservation à la suite d'une consultation publique.¹⁰⁹

Vers la fin de 2004, le MDDEP demande aux membres de la CMM, dont Longueuil fait partie, d'établir leurs priorités de conservation et d'adopter chacun une politique de conservation et de

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ Francoeur, 2004c.

¹⁰⁷ Francoeur, 2004d.

¹⁰⁸ Francoeur, 2004c.

¹⁰⁹ Francoeur, 2004a.

protection de leurs milieux naturels. Longueuil veut plutôt que ce soit le gouvernement qui décide ce qui doit être protégé. Elle dit aussi ne pas vouloir adopter de politique de conservation.¹¹⁰ Mais le MDDEP bloque pendant un an l'octroi de certificats d'autorisations demandés par la direction des infrastructures de la Ville de Longueuil (il décide d'appliquer une loi sur les milieux humides qui existait mais qui n'était pas appliquée). Cela aurait causé un débat houleux entre le maire de l'époque, Jacques Olivier, et le ministre Mulcair. La Ville a donc fini par s'asseoir, en janvier 2005, avec le MDDEP et la FAPAQ afin de définir les zones d'intérêt pour la conservation ou la mise en valeur. Au même moment, la Ville devait intégrer les nouveaux territoires des villes fusionnées dans son schéma d'aménagement qui était alors en révision.

Le 16 mars 2005, le conseil municipal de Longueuil adopte donc un premier *Plan de conservation et de gestion des milieux naturels* (Le Plan de conservation). Ce plan est en fait une carte qui illustre les territoires faisant l'objet de protection. Il a été établi en collaboration avec le MDDEP et la FAPAQ, sur la base d'inventaires, de visite sur le terrain et d'inventaires complémentaires par des consultants et des propriétaires terriens. Il contient des milieux jugés prioritaires pour la conservation et des milieux d'intérêt potentiel.

Le Plan de conservation est accompagné d'un *Projet de Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels de Longueuil*, qui a fait l'objet d'une consultation publique en avril 2005, via la Commission de l'aménagement du territoire, des infrastructures et du développement durable (CATIDD) présidée par la conseillère municipale Johane Fontaine-Deshaies. Le Projet de Politique fait état des objectifs poursuivis par la Ville, l'approche qu'elle compte adopter pour mener à bien le Plan de conservation, les axes d'intervention choisis, ainsi qu'une brève description des territoires à protéger.

5.2.2 LE PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE

Un communiqué annonçant la tenue de la consultation publique est envoyé dans les médias de Longueuil le 15 avril 2005. L'information qu'on rend alors disponible au public est contenue dans ces trois documents : le plan des huit secteurs à l'intérieur desquels la Ville a choisi les terrains à protéger, le Plan de conservation et le Projet de Politique. Ces documents peuvent être consultés sur le site Internet de la Ville et au service du greffe. Ils peuvent aussi être transmis par courrier, par télécopieur ou par courriel à toute personne qui en fait la demande.

La première séance de la consultation (26 avril 2005) est une séance d'information. La CATIDD y présentera le Projet de Politique et entendra par la suite les personnes et organismes qui désirent poser des questions.

Les participants qui le désirent doivent déposer leur mémoire au plus tard le 17 mai 2005. Ces mémoires peuvent être déposés au service du greffe en les transmettant par courrier ou par télécopieur, ou en les remettant de main en main au service du greffe.

¹¹⁰ Côté, 2004.

Le 17 mai 2005, un autre communiqué est envoyé pour annoncer la deuxième partie de la consultation qui aura lieu le 25 mai 2005. La CATIDD y invite les personnes et organismes qui ont déposé un mémoire (14 citoyens ou groupes) à le présenter. Par la suite la CATIDD entendra d'autres personnes et organismes qui désirent exprimer leur opinion et suggestions.

La CATIDD fait ensuite rapport de la consultation publique au comité exécutif qui dit accueillir favorablement les recommandations qui lui sont transmises. Le 12 juillet 2005, le conseil municipal adopte la version finale de la Politique.

Le Plan de conservation et la Politique ont bien été adoptés par le conseil municipal, mais cela n'avait pas de portée légale. Il fallait qu'ils soient intégrés au schéma d'aménagement et que des règlements de contrôle (zonage) s'y rattachent. Le schéma de la Ville était justement en révision à cette période et le nouveau schéma a été adopté en septembre 2005.

À présent, la Ville doit former des chantiers (tables de concertation) pour chaque secteur à protéger. Elle croit que cela facilitera la concertation, notamment parce que les développeurs (ou promoteurs) pourront être représentés par une personne, ce qui évitera leur identification et donc qu'on les attaque personnellement. Il reste aussi à négocier pour les terrains privés, etc. Pour l'instant, les fonctionnaires chargés de ce dossier se disent en attente car le problème de budget de la Ville, causé par les défusions, monopolise toutes les ressources en ce moment.

5.2.3 PROBLÉMATIQUES VÉCUES PAR LA VILLE

5.2.3.1 Propriétés privées et zonage

Des intervenants de la ville ont observé que certaines ONGE rejettent la notion de propriété privée puisque la terre est d'abord et avant tout un bien commun. Pour la Ville, cette vision des choses est malheureusement peu ancrée dans la réalité administrative et économique, ainsi que celle des propriétaires terriens, qui ont parfois investis toutes leurs économies dans leurs terres.

Or, la majorité des terrains choisis pour être protégés n'appartiennent pas à la ville : cela représente d'énormes coûts si elle doit les acheter. De plus, leurs propriétaires sont multiples, ce qui veut dire beaucoup de ressources humaines et de temps pour négocier avec tous ces propriétaires terriens. D'autant plus que la ville affirme ne pas détenir d'outils légaux ou économiques pour négocier avec les promoteurs (ex : comment convaincre un promoteur de protéger 30 % de son terrain alors que la loi n'en exige que 10 %).

La question du zonage est aussi problématique. D'abord, la majorité des terrains à protéger sont zonés agricole. Si on change le zonage, cela soulève le mécontentement des propriétaires qui veulent développer ou cultiver ces terrains, et des pertes qu'ils auront s'ils ne peuvent le faire et que la ville ne leur achète pas ces terrains. En zone urbaine, la problématique est différente. On préfère attribuer un zonage de développement adapté car si on zone conservation cela revient, aux yeux de la loi, à une expropriation déguisée et donc à d'énormes coûts en terme de poursuite

judiciaire et de dédommagement par la ville. C'est pour cela que la Ville aurait préféré que le gouvernement provincial décide des zones à conserver : cela dégagerait les villes des responsabilités légales et économiques reliées aux conséquences de ce changement de zonage. (des intervenant de la Ville m'ont donné l'exemple de la *Loi sur le zonage agricole* : le gouvernement aurait forcé certains territoires à devenir ou demeurer zoné agricole, ce qui a fait tomber leur valeur, mais aucun propriétaire terrien n'a été dédommagé car c'était une loi...).

5.2.3.2 Milieu humide ou tourbière ?

On ne s'entend pas toujours sur ce qu'est un milieu humide ou une tourbière. Le débat sur l'inventaire réalisé par Alliance Environnement le montre bien...

5.2.4 CRITIQUE DU PROCESSUS

5.2.4.1 Le choix de tenir une consultation publique

La coalition a obtenu une bonne couverture médiatique lorsqu'elle a dénoncé la situation des milieux naturels à Longueuil, ce qui a donné une mauvaise image à la Ville. Cette dernière a donc voulu elle aussi obtenir une telle couverture sur sa Politique et la tenue d'une consultation publique était une bonne façon d'atteindre cet objectif. Cela a permis de montrer que la Ville agissait ouvertement et que les citoyens étaient invités à se prononcer sur le Projet de politique. Il semble donc qu'à prime à bord, la Ville ait choisi cette méthode de consultation plus pour sa valeur symbolique démocratique que pour sa contribution réelle, ce qui ne veut pas dire qu'en bout de ligne, cette contribution ne peut pas être significative.

5.2.4.2 Le moment choisi pour effectuer la consultation

Les intervenants de la Ville reconnaissent eux-mêmes qu'il aurait fallu effectuer la consultation avant qu'on la leur impose : l'exercice aurait eu alors plus de crédibilité aux yeux des participants. En mars 2004, une rencontre a eu lieu avec les principaux ONGE impliquées dans le dossier et on leur a dit que les consultations allaient suivre rapidement. Cependant le dossier des défusions a retardé d'un an les consultations et cela a attisé les tensions entre la Ville et certains groupes et citoyens.

5.2.4.3 L'objet de la consultation

Il n'était pas clair pour tous les participants qu'ils étaient consultés seulement sur le Projet de Politique et non sur le Plan de conservation (sur le choix des territoires à protéger). En effet, le Plan de conservation avait déjà été adopté par le conseil municipal en mars 2005, *avant* les consultations. Le choix des terrains à protéger n'étaient donc pas négociable. Certains participants ont tout de même fait des propositions de modifications au plan, mais la Ville a décidé de ne pas en tenir compte. Cela a un donné l'impression à plusieurs que la Ville avait déjà pris les décisions les plus importantes avant la consultation... D'autant plus que le processus et les

informations qui ont servi à établir le Plan de conservation et le Projet de Politique ont été sévèrement critiquées ou bien étaient inconnues. Patrick Asch, d'Héritage Laurentien, écrit dans son mémoire :

Une des lacunes les plus critiquées lors de la soirée d'information fût le manque de crédibilité lié au document [le Projet de Politique]. Le document fût rédigé à l'interne tout comme le document de la Ville de Montréal, mais, contrairement au document de la Ville de Montréal, celui de Longueuil n'a pas suivi un processus de discussion et concertation avec les groupes communautaires et environnementaux. Il n'y a pas non plus eu de démonstration claire que le document est associé à un inventaire biologique de tous les secteurs potentiels de Longueuil.

5.2.4.4 L'information fournie aux participants a été jugée par plusieurs comme étant insuffisante et manquant de transparence.

Par exemple, les cartes fournies étaient « grossières » : on ne pouvait savoir précisément quels terrains étaient visés par le plan... Ce serait volontaire de la part de la Ville, car elle voulait protéger l'information concernant les droits de propriété sur les terrains convoités pour la conservation ou étant situés autour des zones à conserver. C'était, entre autres, pour éviter la spéculation foncière sur ces terrains.

Aussi, la Ville n'a pas voulu donner trop d'information sur les paramètres économiques et légaux avec lesquels elle doit composer. De même, certains groupes ont demandé à prendre connaissance des études de caractérisation effectuées pour la Ville, sans succès. La Ville avait peur de soulever la controverse, de donner plus de prise aux écologistes et de faire en sorte que les débats s'éternisent. On pourrait pourtant croire qu'en rendant disponible ces informations, la Ville sensibiliserait les citoyens aux contingences auxquelles elle fait face, ce qui permettrait en retour aux citoyens d'apporter des commentaires et suggestions plus pertinents lors des consultations...

Finalement, lors des audiences, on ne répondait pas aux questions des citoyens : on ne faisait que noter leurs questions.

5.2.4.5 La participation aux audiences

La Ville se dit satisfaite du taux de participation, alors que d'autres intervenants pensent qu'il aurait pu y avoir plus de monde. Il semble que parmi les participants aux consultations, il y avait des promoteurs et autres membres du secteur économique, ainsi que des propriétaires terriens concernés par le Projet. La majorité des participants étaient cependant des citoyens et groupes aux valeurs écologistes. Ça peut sembler normal, étant donné le sujet de la consultation. On peut aussi se demander si la Ville rejoint efficacement les citoyens. Plusieurs participants ont été avertis par l'entremise de leur réseau environnemental, soit par le site Internet d'organismes environnementaux, soit par des listes d'envoi de courriels. Mais qu'arrive-t-il quand on ne fait pas partie d'un tel réseau ? Comment rejoindre les citoyens ? Il semble qu'un élément problématique est le type d'avis public publié par la Ville dans les médias. Comme c'est mentionné à la section 2.2.4, il serait difficile à comprendre et davantage de vulgarisation et de clarté dans ces messages seraient de mise. Une participante a aussi fait remarquer que les jeunes étaient absents de la

consultation et qu'il serait souhaitable d'encourager leur participation en établissant des partenariats avec des organismes jeunesse ou des écoles.

5.2.4.6 Éléments de critique de la Politique

Dans l'ensemble, les participants ont accueilli favorablement le Projet de Politique. Plusieurs trouvent cependant que ce n'est pas suffisant et ont émis plusieurs commentaires (voir section suivante).

Sur le plan écologique, il est à noter, entre autre, que plusieurs des territoires proposés dans le Plan de conservation faisaient déjà l'objet d'une certaine protection avant la Politique.

Sur le plan participatif, le fait d'avoir mené des consultations publiques est un bon début. La Ville planifie également de former un groupe de travail (qui aura comme mandat de faire des recommandations quant à la mise en place de chantiers par secteurs) et des chantiers (devant assurer la concertation avec les partenaires et les citoyens) pour chacun des 8 secteurs d'intérêts. Des citoyens et des groupes pourront s'impliquer dans ces structures.

Finalement, on peut lire à la page 10 de la Politique que la Ville à l'intention d'informer les citoyens « *sur une base régulière de l'avancement des exercices de planification et de mise en valeur des secteurs d'intérêt écologique et des actions qui en découleront* ».

5.2.4.7 Le niveau de prise en compte de l'opinion des citoyens

Dans les mémoires déposés par les participants, on retrouve des commentaires de 3 types :

- des commentaires sur le choix des espaces à protéger (le Plan de conservation), dont la ville n'a pas tenu compte car cela n'était pas matière à débat;
- des commentaires sur la procédure de consultation. Il est impossible pour le moment de savoir si la Ville en tiendra compte lors de ses prochaines consultations;
- des commentaires sur la Politique et des suggestions pour l'améliorer. Certains ont été intégrés à la version finale.

Des citoyens disent qu'ils ne sont pas sentis écoutés. Des intervenants de la Ville affirment pourtant qu'ils tiennent compte de l'avis des citoyens « quand c'est possible ». Est-ce qu'il ne faudrait pas tout simplement qu'ils expliquent clairement les raisons qui les ont poussé à retenir certaines propositions et pas d'autres ?

Par exemple, un intervenant du MDDEP a remarqué que certains groupes voudraient que tous les milieux naturels de Longueuil soient protégés. D'après lui, ce ne serait pas possible, puisque : (1) le développement est jugé prioritaire par la Ville de Longueuil, (2) les milieux humides ne sont pas tous jugés de même valeur, et (3) la réglementation ne concerne que les milieux humides et non les milieux terrestres qui les entourent.

Quelques groupes ce sont toutefois montrés plus empathique face au contexte économique des municipalités : par exemple, Nature-Action Québec et la Fondation du Mont Saint-Bruno ont affirmé que pour eux, protéger les milieux naturels les plus intéressants est un compromis acceptable. D'ailleurs, la Ville semble avoir adopté davantage de suggestions venant de groupes « plus modérés », comme semble l'être Nature-Action Québec.

Il faut aussi se demander si la CATIDD a rédigé un rapport exhaustif de la consultation ou si elle n'a retenu que certains aspects en justifiant ses choix (malheureusement, je n'ai pas eu accès à ce rapport). Quoiqu'il en soit, c'est ce rapport qui a rendu compte des consultations auprès du comité exécutif et du conseil municipal, et qui avait comme mandat d'enrichir la Politique. Force est de constater toutefois qu'il existe très peu de différences entre le Projet de politique et la politique finale... Il ne m'est cependant pas possible de savoir exactement quelles propositions des citoyens ont été retenues puisque dans la Politique, les énoncés demeurent souvent généraux et vagues, ce qui ne signifie pas que les propositions ne seront pas adoptées dans le futur. Je pense que certaines d'entre elles doivent être analysées avant de savoir si elles peuvent être concrétisées.

5.2.4.8 *Suivi des consultations*

L'information contenue dans le Plan de conservation et la Politique devrait avoir été incluse dans le schéma d'aménagement lors de sa révision l'an dernier. Cela reste à vérifier.

La Ville de Longueuil devrait sélectionner ceux qui feront partie des chantiers. Pour la Ville, c'est une problématique car plusieurs ont déjà manifestés leur intérêt à s'impliquer, mais la Ville ne veut pas choisir des personnes avec des positions trop extrémistes car elle ne veut pas que des conflits apparaissent dans les chantiers.

6. ÉTUDE DE CAS : LA VILLE DE QUÉBEC ET SON PLAN DIRECTEUR DES MILIEUX NATURELS ET DE LA FORÊT URBAINE (LE PLAN)

Le besoin d'établir un plan directeur pour la protection des milieux naturels est venu d'abord de la fusion des villes, donc du besoin de mieux connaître le nouveau territoire de la nouvelle Ville de Québec. De plus, le Plan directeur d'aménagement et de développement (PDAD) de Québec devait être révisé au printemps 2005.

Le Service de l'environnement de la Ville de Québec a d'abord élaboré, en consultant le personnel des arrondissements, un *Projet de plan directeur pour la protection et la mise en valeur des milieux naturels* (Projet de plan) et une première liste de milieux naturels de propriétés publiques sur le territoire de la nouvelle ville de Québec.

Ensuite, il a organisé une journée d'ateliers de travail (le 17 juin 2003) avec des ONGE nationaux et locaux. Ces ateliers avaient comme objectifs (1) de favoriser les échanges entre les acteurs du milieu, (2) de permettre le partage des connaissances et (3) de définir les objectifs et les moyens à retenir pour développer et mettre en œuvre le Plan. Lors de cette journée, il y a eu présentation des plans d'action de la Ville de Québec et de ses principaux partenaires à l'égard de la protection et de la mise en valeur de la forêt urbaine et des milieux naturels de la nouvelle ville. Ensuite, les 24 organismes du milieu participant aux ateliers se sont présentés. En après-midi, les participants ont pris part à deux ateliers. L'objectif du premier était d'identifier et de caractériser les boisés urbains et les milieux naturels situés sur le territoire de la nouvelle ville de Québec et en identifier les potentiels (objectif 1 et 2 du Projet de plan). Les participants ont identifiés sur une carte les milieux naturels qui, d'après eux, méritaient d'être protégés ou mis en valeur. Une trentaine de sites ont donc été ajoutés aux 59 sites déjà identifiés par la ville. L'objectif du deuxième atelier était d'élaborer un plan de protection et de mise en valeur pour chacune des entités retenues et définir des critères favorisant la conservation d'arbres en place lors de projets de développement (objectif 3 et 4 du Projet de plan). Par la suite, les participants se sont regroupés pour une plénière sur les priorités d'action pour l'avenir. 45 personnes ont participé à ces ateliers. Elles représentaient des organismes environnementaux, le milieu gouvernemental, le milieu universitaire, la ville et le milieu récréo-touristique. Un bilan de cette journée a été rédigé avec une liste (non-exhaustive) des sujets abordés et des recommandations apportées par les participants (recommandations sur la conciliation conservation/récréation et sur la participation des groupes du milieu à la mise en œuvre du Plan directeur).

Une validation des données recueillies lors de cette journée a été faite auprès des arrondissements et de certains groupes. Cette sélection préliminaire de site a aussi été complétée par une analyse du territoire à l'aide de photo-interprétation.

La sélection finale des sites a été effectuée en s'appuyant sur les critères autant écologiques (la rareté écologique, la richesse écologique, la maturité et la protection de la qualité de l'eau) que

sociaux (l'appropriation par les citoyens, les attributs au plan de la localisation et la rareté relative ont permis de déterminer la valeur sociale des sites).

Divers représentants municipaux et de groupes du milieu démontrant une grande connaissance du territoire ont également été consultés à cette étape. Parmi les sites retenus, un certain nombre avait fait l'objet d'analyses détaillées permettant de les caractériser adéquatement aux fins de la sélection définitive. Tous les sites moins bien documentés ont été visités. Des virées d'inventaire et des points d'observation ont été réalisés dans chaque site afin de préciser les limites des unités écologiques et de recueillir des informations complémentaires pertinentes à l'égard de leurs caractéristiques écologiques, esthétiques et panoramiques. Les visites ont aussi permis de relever des indices de fréquentation par la population, la présence d'habitats fauniques ainsi que différents autres éléments d'intérêt non discernables par photo-interprétation (vue panoramique particulière, présence de résurgences, etc.). À la fin de cette étape, les 67 sites composant le répertoire actuel ont été sélectionnés. Comme certains sites ont été fractionnés en tronçons, le répertoire comprend toutefois 78 fiches.¹¹¹

L'étape finale fût le montage des fiches cartographiques et du *Répertoire des milieux naturels* de Québec. Le répertoire se veut un outil de référence pour qui souhaite en apprendre davantage sur les forêts et les boisés de Québec de même que sur ses milieux humides et ses cours d'eau. Il servira également de guide à l'administration municipale quand viendra le moment d'entreprendre des actions visant à les préserver et à les mettre en valeur. Les diverses consultations menées ont aussi servi à rédiger le *Plan directeur des milieux naturels et de la forêt urbaine* (le Plan), qui traite du domaine forestier, des boisés urbains, des milieux humides, des plans d'eau et des arbres urbains. Ce Plan devrait paraître au cours de cette année.

La Ville devra ensuite adopter le Plan et modifier (1) l'affectation et (2) le zonage (conservation) des territoires où se trouvent les milieux naturels qu'on veut protéger, dans le PDAD. À titre d'exemple, il y a maintenant 30 sites zonés conservation, comparativement à 2 auparavant.

L'outil principal pour protéger les milieux naturels est l'acquisition de terrains, sauf s'il y a présence d'espèces menacées ou des milieux humides, car à ce moment différentes lois peuvent intervenir pour les protéger... En théorie ! Les milieux naturels visés par le Plan sont en grande partie la propriété de la Ville, mais certains appartiennent au MDDEP, à la SEPAQ, à la Commission de la Capitale Nationale, à l'organisme APPEL et à d'autres propriétaires privés. La Ville de Québec a établi un partenariat avec la Fondation de la faune et le MDDEP pour l'acquisition de terrains.

Elle affirme aussi travailler de plus en plus avec les ONGE, autant avec des groupes mobilisés autour d'une problématique très ciblée et locale qu'avec des groupes nationaux. Elle a établi plusieurs partenariats avec eux, que ce soit pour la gestion de milieux naturels, la surveillance, l'aménagement, l'interprétation, des études de terrain, etc. Elle leurs octroie alors des contrats professionnels. Ainsi, la Ville s'est associée à près d'une trentaine d'organismes publics et privés pour réaliser les projets découlant de son Plan.

¹¹¹ Conseil de bassin du lac Saint-Augustin.

La Ville ne compte pas faire de consultation publique sur le Plan. Elle considère que les citoyens ont assez de moyens à leur disposition (comités, commissions, ONGE) pour faire valoir leur point de vue.

La concertation avec les acteurs économiques se fait d'avantage à huit clos, par exemple autour d'une table avec un promoteur, un membre du MDDEP et un représentant de la Ville. Il y a alors exposition de la situation et négociation.

COMMENTAIRES

Il y a eu un réel effort de la part de la Ville de Québec pour impliquer les groupes du milieu dès le début, et cela semble avoir porté fruit.

On peut cependant se demander si des consultations publiques auraient été souhaitables. Il est toujours souhaitable, dans une démocratie, de permettre aux citoyens de se prononcer sur des décisions qui concernent leur environnement et leur qualité de vie. D'autant plus que les sites ont été sélectionnés selon des critères écologiques ET sociaux (On ne dit pas cependant comment on s'y est pris pour évaluer les sites selon ces critères sociaux). Mais peut-être que, comme l'a mentionné une intervenante de la Ville, les occasions de donner son opinion sont assez nombreuses à Québec pour permettre aux citoyens de se prononcer sur la protection des milieux naturels. Il ne faut toutefois pas sous-estimer la fonction d'éducation et de sensibilisation que peuvent avoir des consultations publiques.

On remarque aussi le choix de faire de la concertation à huit clos, ce qui diffère de l'approche adoptée par les villes de Longueuil et de Montréal qui ont décidé de former des tables de concertation. Le travail à huit clos a sûrement l'avantage de créer moins de tensions entre promoteurs et environnementalistes et ainsi de permettre d'avancer plus rapidement dans la négociation. Mais cela ne favorise pas le dialogue entre acteurs et l'apprentissage mutuel.

CONCLUSION

Bien que ne pouvant prétendre être une étude scientifique des processus de consultation et de mise en œuvre des moyens de protection des éléments les plus sensibles du territoire, la présente démarche permet de dégager une série d'éléments de réflexion, d'identifier quelques freins à la bonne marche de ces processus consultatifs et participatifs.

On peut d'ors et déjà prétendre que les consultations sont relativement issues de volonté naissante des élus à vouloir partager, à divers degrés, les décisions avec la population. Que la volonté de protéger les territoires à grande valeur écologique est certes tout aussi récente. Qu'il faut que les citoyens du Québec prennent conscience davantage et de l'importance de cette protection comme du pouvoir potentiel qu'ils doivent obtenir pour faire partie du processus décisionnel.

En ce sens, Nature Québec | UQCN entend donc:

- Faire connaître davantage les processus et initiatives de consultation et de concertation et inciter les citoyens à y prendre part;
- Faire la promotion des initiatives de conservation;
- Inciter les gouvernements tant centraux que régionaux à intégrer une planification territoriale qui prend davantage en compte la conservation des milieux sensibles;
- Suivre la mise sur pied de la Politique québécoise mais également assurer un suivi sur les stratégie et plans régionaux du moins à l'échelle des grands centres urbains;
- Éventuellement, dans le cadre de programme financé, développer une trousse s'adressant aux citoyens : connaître leur recours face aux outils de consultation / concertation
- Faire la promotion, dans le cadre de ses activités régulières par exemple, le Rendez-vous annuel sur la biodiversité et les Ateliers sur la Conservation, des initiatives locales et régionales de conservation.

ANNEXE 1 —

LISTE DES ÉTAPES DE RÉVISION DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT (EXTRAIT DE LOISELLE ET AL., 1993:9)

Les principales étapes de cette section proposent un cheminement à suivre pour la révision d'un schéma d'aménagement. Selon les particularités d'une MRC donnée, ces étapes pourront être ajustées ou complétées. Pour chaque étapes, j'ai sélectionné, lorsque c'était possible, les parties du texte qui concerne la participation publique.

1. DE L'AMORCE DE LA RÉVISION À LA TRANSMISSION DU DOCUMENT INDIQUANT LA NATURE DE LA RÉVISION

1.1 Élaboration de bilans (MRC)

1.2 Détermination d'enjeux régionaux (inter-MRC)

Un des objectifs est de favoriser une **concertation** à la base sur la détermination d'enjeux régionaux entre les MRC et les principaux intervenants; Parmi les intervenants de la région, il y a les bureaux régionaux des ministères, le conseil régional de développement, les diverses associations dans les domaines de la forêt, de l'agriculture, des loisirs, etc. Les intervenants seront fonction des préoccupations ou enjeux visés.

1.3 Détermination d'enjeux MRC

Un des objectifs de cette étape est de **favoriser une concertation** à la base sur la détermination d'enjeux; Cette étape peut nécessiter des rencontres entre la MRC et les autres intervenants du milieu. Elle peut prendre la forme d'une approche thématique, au moyen de tables de concertation ou de colloques. Bien organisées, ces tables peuvent favoriser la participation du milieu et alimenter le processus de révision. De plus, elles peuvent participer aux étapes ultérieures.

1.4 Examen du document gouvernemental d'orientations générales (DGOG)

1.5 Enclenchement du processus de révision (projet de loi no 56: article 55)

1.6 Instauration d'un contrôle intérimaire (facultatif**) (Projet de loi no 56: article 56)**

Cette étape *peut* être accompagnée d'une consultation des municipalités, des intervenants du milieu ou du gouvernement.

1.7 Élaboration et adoption du document indiquant la nature de la révision (projet de loi no 56 : article 56.1)

- Élaboration et adoption du document qui indique les principaux objets de la révision, les étapes et leur échéance, les municipalités, les MRC, les organismes du milieu, les organismes publics, les ministères et mandataires du gouvernement susceptibles d'être intéressés par les objets de la révision.
- Objectifs : 2 – **Rechercher une concertation** entre les intervenants afin de bonifier la démarche envisagée par la MRC. 3 – Aviser les autres intervenants de la démarche de révision envisagée par la MRC.
- Parmi les sous-étapes : **Consultation et concertation possibles**. La consultation et la concertation peuvent se faire au moyen de tables de concertation ou de colloques.

2. DE LA TRANSMISSION DU DOCUMENT INDIQUANT LA NATURE DE LA RÉVISION À LA TRANSMISSION DU PROJET DE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT RÉVISÉ

2.1 Examen des avis municipaux (56.2)

2.2 Élaboration du projet de schéma d'aménagement révisé :

- Objectif 2 : **Stimuler un processus de concertation/conciliation** avec les organismes du milieu et avec le gouvernement.
- Dans le cas où une version préliminaire (non-obligatoire) serait préparée, elle pourrait être : 1) soumise au conseil pour acceptation; 2) transmise auprès des intervenants en vue d'une consultation préliminaire.
- Il est **souhaitable** que la MRC suive un processus d'échanges avec les autres intervenants, dès le début de ses travaux d'élaboration. Un tel processus interactif prendra plusieurs formes selon les volontés des MRC. Il peut s'agir d'échanges ponctuels avec des organismes ou la population, ou d'échanges via des tables thématiques. Les échanges peuvent être axés sur la **consultation** ou sur un concept d'élaboration interactive MRC-milieu (va-et-vient continu).

2.3 Consultation ou conciliation préliminaire sur le projet en élaboration

Même si des échanges ont eu lieu antérieurement, l'étape constitue une ouverture plus formelle du processus de révision avec les intervenants. **Cependant elle n'est pas prévue dans le projet de loi no 56 [donc pas obligatoire].**

2.4 Adoption du projet de schéma d'aménagement révisé (56.3)

- Objectif 1 : Traduire les résultats de la conciliation antérieure.
- Sous-étape : 1 – Révision et amélioration de la version préliminaire du PSAR, à la suite de la consultation ou conciliation antérieure

3. DE LA TRANSMISSION DU PROJET DE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT RÉVISÉ À LA TRANSMISSION DU PROJET POUR LA CONSULTATION PUBLIQUE

3.1 Examen de l'avis gouvernemental (56.4)

L'étape *peut* nécessiter des rencontres avec la population, les organismes du milieu, les autres MRC, en vue d'une action concertée.

3.2 Examen des avis municipaux (56.5)

3.3 Élaboration et adoption du projet pour la consultation publique (projet de loi no 56: article 56.6)

4. DE LA TRANSMISSION DU PROJET POUR LA CONSULTATION PUBLIQUE À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU SCHÉMA RÉVISÉ

4.1 Consultation publique sur le projet (projet de loi no 56:articles 56.8 à 56.12)

Définition : Rencontres avec la population pour la consulter sur le deuxième projet de schéma d'aménagement révisé. L'étape comprend également l'analyse des commentaires.

Utilité : Cette étape permet à la population en général d'exprimer formellement des commentaires sur le schéma en révision, au cours d'assemblées publiques de consultation. Elle vise à informer la population et à enrichir la démarche par les commentaires recueillis.

Objectifs :

- 1- Susciter la participation de la population à cette consultation.
- 2- Susciter, le cas échéant, une dynamique interactive de manière à obtenir des échanges productifs.

Sous-étapes :

- Préparation de la consultation publique
- Explication du projet et cueillette des commentaires.
- Analyse des commentaires.
- Consultation additionnelle.
- Synthèse.

Échéancier : Entre le trente-deuxième et le trente-sixième mois du début de la révision.

Remarques :

Parmi les gestes préparatoires à la consultation, il y a...

- la détermination du nombre et du lieu des assemblées publiques;
- la création d'une commission de consultation;

- la publication d'avis annonçant les assemblées et d'un résumé;
- la production de tout document écrit ou visuel utile pour la bonne marche de la consultation, etc.

L'étape implique des gestes d'animation et de vulgarisation afin de rejoindre la population.

La consultation vise la population en général, c'est-à-dire les contribuables des municipalités, mais aussi les organismes du milieu, dont le conseil régional de développement.

La consultation additionnelle, à la quatrième sous-étape, peut être opportune pour poursuivre la consultation amorcée lors d'une assemblée publique, avec un groupe spécifique, par exemple.

4.2 Examen des avis municipaux (56.7)

4.3 Élaboration et adoption du schéma d'aménagement révisé (56.13)

L'étape permet de réviser le projet soumis à la consultation publique, d'apporter les ajustements nécessaires, compte tenu des avis municipaux et de la consultation publique. Elle permet aussi au gouvernement de se prononcer sur la version finale du schéma révisé.

4.4 Examen de l'avis gouvernemental (56.14)

4.5 Remplacement du schéma d'aménagement révisé, si requis

4.6 Entrée en vigueur du schéma d'aménagement révisé

ANNEXE 2 —

EXTRAITS DES ACTES DU COLLOQUE SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA MONTÉRÉGIE¹¹²

ATELIER « COMMENT MIEUX PROTÉGER LES MILIEUX NATURELS DE LA MONTÉRÉGIE? »

THÈME I : Les forêts et les milieux humides

Le conférencier, monsieur Sylvain Primeau, trace un portrait de la situation relative au déboisement ainsi qu'à la perte des milieux humides en Montérégie. Voici les points essentiels retenus :

- Le fait d'évaluer la perte des boisés en Montérégie est une activité relativement récente (MAPAQ 1990-99 : perte estimée à 12 000 hectares).
- L'ampleur du déboisement en Montérégie est évaluée à 10 000 ha entre 1999 et 2002 (Direction du patrimoine écologique du Ministère de l'Environnement). Cela représente 33 km² de surface déboisée annuellement, soit l'équivalent de la superficie de Châteauguay.
- Il existe un seuil critique de 30 % de surface boisée en deçà duquel certaines fonctions écologiques se perdent (exemple : des espèces deviennent menacées (biodiversité), les habitats deviennent fragmentés (intégrité des milieux), etc.).
- 11 MRC sur un total de 15, en Montérégie ont déjà atteint ce seuil critique.
- La plupart des boisés sont de propriété privée, obligeant les parties à négocier des ententes de gré à gré (certaines lois s'appliquent uniquement aux terres publiques).
- Certaines MRC ou municipalités pourraient augmenter la portée des règlements de contrôle grâce à leurs schémas d'aménagement (exemple : règlement sur le déboisement de la municipalité de Saint-Anicet).
- Bien que certaines zones de conservation existent actuellement, il serait souhaitable que d'autres soient mises en place.
- Certains endroits qui sont plus ou moins en mauvais état pourraient faire l'objet d'une mise en valeur. Cela permettrait de les rendre plus intéressants en leur conférant à la fois une utilisation récréative tout en tenant compte des besoins de conservation.
- Selon l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement, il est possible d'effectuer des travaux dans les cours d'eau et les marais. On doit toutefois obtenir un certificat d'autorisation du MENV émis en fonction des caractéristiques du milieu.
- Parmi les outils disponibles, il y a également la Politique sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

¹¹² Drouin, Daniel (8 décembre 2003). Saint-Jean-sur-Richelieu, 6 novembre 2003. pp. 18- 27, 33-34.

Partagez-vous ces constats, ces contraintes, ces besoins, ces éléments de solution ?

Les constats relatifs à la dégradation des boisés sur le territoire semblent partagés par tous les participants. Certains précisent que le paysage agricole a, lui aussi, changé au cours des 20 dernières années (comment? préciser). Enfin, d'autres ajoutent que le verglas est un des éléments ayant contribué à la dégénérescence des boisés et par conséquent au déboisement. Tout au long des échanges qui ont suivi les participants étaient surtout en faveur du développement des collaborations entre les parties impliquées mais également pour l'instauration de lois et de règlements plus sévères.

1) La connaissance est fondamentale à la prise de décision

■ Inventaires

- Il manque d'inventaires des milieux humides.
- L'inventaire des milieux humides et des boisés est un outil de connaissance jugé essentiel car il permet par la suite de réglementer de façon plus adéquate.
- La connaissance doit précéder la réglementation
- Lors des inventaires, la direction des vents dominants devrait être prise en considération afin de mieux planifier l'installation des haies brise-vents.
- Certains types de boisés plantés peuvent être néfastes (faire attention aux monocultures).

■ Outils

- Des outils de géomatique sont actuellement disponibles (exemple : l'initiative Géomont permettra de produire des cartes thématiques).
- Les schémas d'aménagement des MRC sont des outils utiles.

■ Diffusion des connaissances

- Une fois les inventaires réalisés, ils doivent être vulgarisés puis divulgués aux acteurs municipaux et aux citoyens via Internet (exemple de la ville de Bromont). Il faut que les citoyens aient accès à l'information de base.

2) La collaboration entre les parties est essentielle, le partenariat

■ Prendre en considération les multiples intérêts

- L'élargissement des connaissances doit passer par l'intégration de critères sociaux, par la prise en compte des intérêts des différents acteurs impliqués : les agriculteurs, les acteurs sociaux incluant ceux qui font la coupe du bois, les utilisateurs de VTT2, les environnementalistes, etc.
- Il est important d'identifier et de s'entendre sur des objectifs communs relatifs à la préservation du milieu naturel afin d'éviter les conflits d'usage et pour mieux gérer le territoire.
- Certaines municipalités ont développé des collaborations fructueuses par le passé (exemple de la ville de Granby avec le ministère de l'Environnement, des promoteurs

immobiliers ainsi que des citoyens relativement à la protection d'une bande riveraine). Toutefois, cette collaboration s'est appuyée sur des cartographies, des définitions claires et précises des éléments du milieu (rives, tourbières, etc.) et des règlements municipaux. Ces éléments de connaissance ont servi de « balises » et ont permis une meilleure gestion des cours d'eau tout en réduisant des pertes économiques.

- Le dialogue incite à une plus grande collaboration. C'est pourquoi, il serait souhaitable que les intervenants qui désirent augmenter ou maintenir les superficies boisées s'assoient avec les propriétaires actuels (forestiers ou agricoles) pour prévoir le développement des 20 prochaines années.
- Le rôle des municipalités et des MRC est crucial, particulièrement en ce qui a trait au dossier du déboisement. Par exemple, la ville de Mont Saint-Grégoire a fait son inventaire puis a réglementé.
- On devrait valoriser les agriculteurs davantage au sein des comités consultatifs.
- Support
 - Une fois les citoyens informés, il est facile d'obtenir leur support, leur collaboration.

3) Les embûches, les contraintes

- Les municipalités ne sont pas assez conscientisées, n'ont pas les moyens financiers ou encore le support technique
 - Les municipalités et les unions municipales (de toutes tailles) doivent être conscientisées à l'importance d'effectuer des inventaires des milieux humides.
 - Il est très difficile de convaincre les élus municipaux de procéder à des inventaires compte tenu des coûts.
 - Outre les grandes municipalités, les autres n'ont pas les moyens financiers de procéder à l'inventaire d'un milieu humide. Bien que quelques municipalités aient pris cette initiative, le coût associé à des inventaires des milieux humides est jugé élevé.
 - Les petites municipalités ont parfois une bonne volonté mais manquent de support technique et d'expertise.
- Actions illégales : les moyens disponibles et leurs limites
 - Certains propriétaires (délinquants) entreprennent des travaux de déboisement très *rapidement* lorsqu'ils apprennent que les municipalités sont sur le point de légiférer. Les municipalités manquent alors de moyens coercitifs auprès des contrevenants. En effet, les pénalités et les amendes actuelles ne sont pas assez contraignantes pour empêcher le déboisement.
 - D'autres propriétaires refusent qu'une caractérisation de leur terrain soit effectuée. Résultat : les municipalités se sentent souvent impuissantes.
 - Les municipalités manquent souvent de moyens coercitifs (lois et règlements) pour éviter certains déboisements sauvages. On se demande si le gouvernement devrait changer ses règles. En effet, les amendes imposées aux propriétaires fautifs (par le Code municipal actuel) ne sont pas suffisamment élevées (quelques centaines de

dollars) tandis que les coûts engendrés par une poursuite de ces derniers par une ville (par la Loi sur la qualité de l'environnement) pour la remise en état d'un terrain peut facilement atteindre les 20-25 000 \$. Il n'est pas rare de constater que des propriétaires paient volontairement l'amende tout en déboisant à leur guise. Certaines municipalités envisagent l'expropriation (faute de moyens légaux efficaces).

- Certaines municipalités soulignent l'importance de mettre en place un système de consultation et de concertation portant sur les enjeux d'une nouvelle réglementation. Le fait d'impliquer les parties dans la démarche réduit les chances de confrontation. Lors d'actions illégales, la rapidité des interventions sur le terrain devrait être plus grande. Nos moyens d'intervention sont trop lents. Lorsque nous voulons intervenir il est souvent trop tard.
- Des interventions plus musclées sont parfois nécessaires.
- Les inspecteurs municipaux n'ont pas la tâche facile puisqu'ils doivent être experts dans plus d'un domaine de juridiction municipale. Ils sont chargés d'évaluer plusieurs éléments relatifs à la conformité (maintien du couvert forestier, type de coupe, pourcentage du déboisement, acceptabilité, etc.).
- Manque de valorisation, d'incitatifs à la conservation des boisés
 - Pour les agriculteurs, le fait de conserver leurs boisés coûte cher (taxes foncières, entretien, etc.).
 - Les propriétaires possédant une surface boisée sur leur terrain sont taxés sur la totalité de leur terre et ce, même s'ils entretiennent cette surface boisée en vue de la conserver. Il n'existe pas de système de compensation pour les propriétaires qui font des efforts pour conserver des lots boisés.
- Autres
 - Les plans d'aménagement des MRC ne sont pas assez clairs.

4) Solutions possibles

- Planifier le développement en partenariat
 - Développer des programmes de restauration des boisés et mieux définir les modalités de protection.
 - Identifier un certain nombre d'hectares voués à la conservation.
 - Tout comme le secteur de l'urbanisme, la gestion des boisés et des milieux humides devrait s'effectuer à l'aide d'un plan, étape par étape, ce qui éviterait les conflits et éviterait de procéder à la pièce.
 - Faire conjuguer les objectifs de tous et chacun : municipalités, groupes environnementaux, utilisateurs, etc.
 - Les schémas d'aménagement sont un moyen de solution.
- Diffuser l'information, les techniques et les connaissances
 - Divulguer et vulgariser l'information est essentiel (plans d'aménagement, caractérisations, etc.) tout en incluant des processus de consultation publique.

- Il faudrait que les groupes environnementaux ayant développé une expertise dans le domaine de la reforestation offrent leurs services aux municipalités. Cela favoriserait la diffusion de l'expertise. Multiplier ce genre d'initiative.
- On doit favoriser l'éducation des citoyens plutôt que l'implantation d'autres règlements municipaux. On doit toutefois faire connaître les règlements actuels.
- Il faut changer les mentalités de la population à l'égard du monde agricole. On doit donner à l'agriculteur sa place et mieux le connaître.
- **Légiférer**
 - Certaines municipalités choisissent d'investir les sommes nécessaires et de légiférer relativement à la déforestation, d'autres non.
 - On s'interroge à savoir s'il ne serait pas préférable d'imposer une amende au pro rata des acres déboisés. Tout comme en matière de protection et entretien des cours d'eau, il faudrait qu'il y ait une volonté de la part du gouvernement du Québec à légiférer en matière de conservation des espaces boisés. Ces textes législatifs pourraient eux aussi être intégrés aux schémas d'aménagement des MRC et par la suite être récupérés par les municipalités. Pour le moment, les municipalités font cavaliers seuls.
 - Des règles précises en matière de déboisement sont essentielles au milieu municipal. Les messages doivent être clairs et précis. Bref, il devrait y avoir une Politique complète en matière de déforestation.
- **Réhabiliter**
 - Après un déboisement on plante trop souvent des pinèdes (plantation de différentes espèces de pins). Ce phénomène que l'on pourrait appeler monoculture, n'est pas une action de développement durable. Lors des reboisements, on devrait plutôt considérer la plantation d'espèces d'arbres plus variées.
 - Des endroits stratégiques en Montérégie doivent être protégés comme par exemple près des cours d'eau. On peut également créer des corridors en unissant deux milieux.
 - Dans cette perspective, dans les MRC agricoles, les superficies boisées pourront être inférieures à 30%, tout en maintenant l'ensemble des fonctions écologiques du territoire.
- **Instaurer des mesures incitatives**
 - Il faudrait penser à des mesures incitatives de conservation et d'aménagement plutôt que des solutions impliquant des amendes.
 - Des rabais fiscaux ou autres types d'incitatifs devraient être mis en place pour les agriculteurs qui investissent et conservent leurs boisés car en bout de ligne c'est la communauté qui en bénéficie.
 - Intégrer un programme permettant aux petites municipalités de financer l'achat de boisés adjacent à des boisés actuels pour en faire un parc régional.

■ Constituer des comités

- Il faudrait développer des mécanismes assurant une solidarité locale ou régionale. Par exemple, des comités regroupant des propriétaires de boisés (producteurs agricoles, producteurs forestiers, etc.) pourraient se donner pour mission d'identifier les boisés les plus vulnérables, des stratégies de coupe plus rationnelles, des nouvelles façons de faire ou des mesures de compensation globale. Cela favoriserait la concertation tout en évitant les dénonciations du genre « mon voisin ne le fait pas lui. ».
- Il devrait y avoir des comités de développement durable au niveau des MRC qui solliciteraient la participation des organismes de bassins versants, des municipalités, du milieu agricole, des ministères, etc.
- Il faudrait que le gouvernement du Québec définisse clairement quelles seraient les parties constituantes de ce comité de développement durable. Il faudrait mettre sur pied une table de concertation portant sur le développement durable (incluant les membres du secteur municipal, les agriculteurs, etc.).

THÈME II : Les cours d'eau et la protection des bandes riveraines

La conférencière, madame Denise Fillion, trace un portrait de la situation relativement à la protection des cours d'eau et l'entretien de l'eau en milieu agricole.

- La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables remonte à 1987 et permet de respecter le pouvoir des municipalités en matière d'aménagement du territoire. Sa mise en œuvre s'est effectuée en deux étapes : d'abord elle a été insérée dans les schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté (MRC), puis intégrée dans les règlements d'urbanisme de chacune des municipalités du Québec. L'application des dispositions de cette politique par les municipalités a permis de constater certains irritants. On y retrouve des objectifs et des mesures qui s'opposent selon que l'on se situe en milieu urbain, en milieu de villégiature, en milieu forestier public ou privé ou en milieu agricole. Le ministère de l'Environnement révisé actuellement l'ensemble des dispositions de la politique.
- Depuis 2002, il existe une *Politique nationale de l'eau* touchant l'ensemble de la ressource ainsi qu'un plan d'action pour la protection, la restauration et la mise en valeur des cours d'eau.
- Entre 1960 et 1990, il s'est creusé 50 000 km de cours d'eau afin de permettre le drainage des terres agricoles
- D'après un sondage, les municipalités et les intervenants du milieu agissent et s'assurent du respect des lois suite à des plaintes (96 %) et/ou lors de tournées (53 %). 42 % affirment qu'ils n'ont pas suffisamment de soutien de la part du ministère de l'Environnement.
- Les inspecteurs municipaux sont surchargés.
- Le ministère de l'Environnement croit qu'un partenariat entre eux et le monde municipal est souhaitable.
- Il manque d'éducation, de sensibilisation et de formation et ce, particulièrement en milieu urbain.

1) Contraintes ou problèmes

- Ambiguïté quant à la définition du terme « cours d'eau » ainsi que du partage des responsabilités dans son application
 - La définition d'un cours d'eau n'est pas simple. Elle est plutôt ambiguë, ce qui génère beaucoup de conflits et amène parfois certains à baisser les bras, à se défilier devant la loi. Il semble en effet, que la définition d'un cours d'eau varie d'une législation à l'autre. À titre d'exemple de complexité, un « fossé » n'entrerait pas, en théorie, dans la définition. Par contre, un cours d'eau intermittent, qui se gorge et se vide au printemps, oui. On souligne l'importance de bien s'entendre quant à la définition, bref de bien identifier le cours d'eau avant d'entreprendre toute démarche de protection. Cette difficulté serait à la base de nombreuses pertes de temps et de différends.
 - Malgré le fait que la politique date de 15 ans, il existe encore de nombreux problèmes d'application.
 - Certains précisent que l'on doit travailler et respecter la définition incluse dans le code législatif en vigueur. La définition retenue dans le Code municipal pourrait être plus claire. C'est difficile à comprendre pour le commun des mortels.
 - La Loi fédérale sur les pêches du Canada stipulerait que l'on doive faire attention à « tout » cours d'eau car il est susceptible de contenir des habitats du poisson
 - Il existe plusieurs contradictions entre les règlements, les lois et les politiques. Il manque une vision d'ensemble. Il y a entre autres une mauvaise définition du partage des responsabilités.
- Actions illégales
 - Malgré toutes les législations, il y a encore du remblayage qui s'effectue et parfois de façon très rapide.
- Capacité financière des municipalités
 - Lors de la restauration de cours d'eau, les municipalités obtiennent parfois la collaboration du fauquier mais parfois ce n'est pas le cas. Les municipalités doivent alors entreprendre des poursuites à la Cour supérieure, ce qui est très onéreux.
 - Il y a beaucoup de « petites » municipalités qui ne sont pas équipées, outillées pour exiger la restauration lorsqu'il y a des infractions.
- Cohérence entre les répondants des différents ministères
 - Il y a un manque flagrant de cohérence parfois même, entre les ministères.
 - Plusieurs agriculteurs ont investi des sommes importantes pour semer du blé cette année, afin de permettre une certaine rotation des cultures. Résultat : le gouvernement achète le blé d'outre-mer. Il faut encourager les achats locaux.
 - Problèmes au niveau des lois, des définitions et des inspecteurs qui ne disent pas les mêmes choses.
 - Des contradictions sont observées entre autres au niveau des territoires urbains versus les territoires agricoles.

■ Les conséquences néfastes de l'érosion des sols

- Les sols à découvert sont soumis à beaucoup d'érosion et en bout de ligne cela se traduit par des pertes de qualité des terres, de productivité et d'argent très importantes. En effet, cette érosion engendre l'ensablement de rivières qui par conséquent détruit l'habitat des poissons, tout en favorisant l'enrichissement des cours d'eau par des fertilisants, des pesticides, des cyanobactéries ou des algues. On peut contrer cette problématique par l'instauration de nouvelles méthodes et de nouvelles techniques de culture davantage orientées vers un développement durable. Toutefois, ces méthodes doivent être enseignées par des clubs agro-environnementaux et, bien évidemment, les agriculteurs devront effectuer des tâches supplémentaires.
- Insouciance généralisée sur l'importance de l'impact négatif de l'érosion des sols sur la qualité des cours d'eau.
- On refait trop souvent des cours d'eaux en milieu agricole avec des pentes trop prononcées.

2) Pistes de solution

■ Diffuser l'information, les techniques, les connaissances

- Il faut que le milieu sache ce qu'est un cours d'eau, ensuite il devient possible d'en prioriser l'importance et d'en assurer la pérennité.
- On devrait multiplier le genre d'initiatives entreprises par Nature-Action telles que la stabilisation de berges par le génie végétal, la renaturalisation des bandes riveraines, l'aménagement et la restauration de milieux aquatiques, de frayères, etc.
- Il devrait y avoir une expertise technique disponible pour les agriculteurs aux prises avec des problèmes d'érosion.
- Les clubs-conseils agro-environnementaux font la promotion des bonnes pratiques groenvironnementales. Ils devraient également intégrer le contrôle de l'érosion.
- On devrait changer les façons de faire (par exemple le creusage des cours d'eau) et faire de l'éducation.
- Les citoyens doivent être conscientisés aux problématiques entourant la gestion de l'eau.
- Les agriculteurs devraient pouvoir obtenir plus d'information (données chiffrées) avant de changer une méthode culturale comme par exemple la rotation des cultures versus une autre méthode.
- On devrait diffuser les réussites, les formules gagnantes comme celle de Granby et de Brigham où le milieu municipal et le milieu agricole ont réussi à s'entendre autour d'un projet commun.

■ Favoriser la concertation, les regroupements

- Les intervenants doivent continuer à se regrouper (le monde municipal avec le monde agricole (exemple : le cas de la baie Missisquoi et la gestion du bassin versant)).

- Favoriser une plus grande cohésion de la réglementation et des actions
 - Enlever les contradictions qui existent entre les différents règlements, entre les territoires urbains et les territoires agricoles et entre les différents ministères.
 - S'assurer que les actions gouvernementales soient cohérentes avec ce qui est véhiculé pour favoriser le virage du monde agricole dans le développement durable.
- Instaurer des lois, des règlements et des politiques plus coercitifs
 - On devrait resserrer le contrôle réglementaire.
 - Supporter les municipalités et en particulier les plus petites au plan juridique.
- Mettre en place des incitatifs financiers
 - Il devrait y avoir des incitatifs financiers pour les agriculteurs aux prises avec des problèmes d'érosion.
- Planifier l'approche technique différemment pour faire du développement durable
 - Il faut morceler les bassins versants en plus petites parties. Cela améliorerait la façon de gérer nos cours d'eau.
 - Prendre le temps de bien analyser la situation avant de procéder à des travaux lorsque la municipalité reçoit des plaintes relatives aux problèmes d'écoulement des eaux.
 - Tous les cours d'eau devraient être considérés comme importants.
 - Lorsque des travaux sont effectués dans un bassin versant, on devrait toujours commencer par l'amont puis descendre vers l'aval. Par conséquent, on devrait commencer les travaux par les petits cours d'eau. Cela favorise la sauvegarde de l'affluent principal.
 - Restaurer des cours d'eau avec des pentes moins prononcées.

COMPTE RENDU DE LA PLÉNIÈRE DES ATELIERS

Note : La plénière des ateliers a permis de mettre en commun les éléments qui se sont dégagés de chacun des ateliers. Une période de commentaires a suivi.

Atelier « Comment mieux protéger les milieux naturels de la Montérégie? »

Rapporteur : Pierre Paquin, ministère de l'Environnement

- Il y a un consensus sur la situation actuelle des forêts et des milieux humides en Montérégie, et sur l'importance de les protéger.
- Il faut utiliser les outils que sont la géomatique, l'informatique, les connaissances des ministères et organismes gouvernementaux pour dresser un meilleur état de la situation. Les connaissances sont un outil indispensable pour prendre des actions éclairées.
- Le cadre légal n'est pas assez dissuasif.

- Il y a cependant plusieurs exemples de projets qui se font en partenariat (il y a adhésion du propriétaire, et en contrepartie exonération de taxes, etc.).
- Il faut une concertation du milieu à l'échelle montréalaise pour être efficace.
- Les municipalités manquent d'outils réglementaires.
- Il faut des actions volontaires, en particulier de la part des municipalités.
- Le schéma d'aménagement peut être utilisé pour mieux protéger les milieux naturels.
- Il faut développer des moyens de mettre l'information existante à la disposition des citoyens.
- Au plan de la protection des cours d'eau municipaux, il y a un problème quant à la définition d'un cours d'eau (ce n'est pas la même définition selon les juridictions et selon le zonage). Il faudrait que la vision soit identique à celle du ministère de l'Environnement. Il faut reconnaître l'importance des cours d'eau et il faut travailler ensemble.
- Il y a encore des interventions qui se font illégalement. Il faut des mesures coercitives.
- L'érosion des sols est un problème important auquel il faut s'attarder.
- Il faut des supports financiers, des exonérations de taxes pour ceux qui veulent entreprendre des actions volontaires.
- Il faut une plus grande cohésion gouvernementale (entre les ministères).
- Il faut favoriser l'approche par bassins versants, ce qui nécessite une implication du milieu.

BIBLIOGRAPHIE

- Audet, Geneviève. 2003.
« Le boisé du Tremblay : un trésor longueuillois en péril ». *FrancVert*, Volume 1, numéro 1, novembre 2003.
- Beierle, Thomas C. 1998.
Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals. Washington: Resources for the Future. Discussion Paper 99-06. 31 p.
- Branchaud et Gendron. 2004.
« Environnement : une tutelle pour la Montérégie. Les fonctionnaires en sont venus à ne plus faire la distinction entre compromis et compréhension ». *Le Devoir*, 23 septembre 2004.
- Breux, S., Bherer, L., Collin, J-P. 2004.
Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale : Notes de recherche. Institut national de la recherche scientifique. 105 p.
- Conseil de bassin du lac Saint-Augustin**. <http://www.lacsaintaugustin.com/boises.htm>: consulté le 23 mars 2006.
- Côté, C. 2004.
« Québec demande à Longueuil d'adopter une politique de conservation ». *La Presse*, 2 novembre 2004, A18.
- CRE Laval. 2003.
Les milieux humides, une richesse collective. 1 p.
- Dorcey, Anthony H.J., McDaniels, Timothy. 2001.
« L'implication des citoyens en environnement : attentes élevées et résultats incertains. » Dans Parson, Edward, A.(ed), *Gérer l'environnement : Défis constants, solutions incertaines*, Presses de l'Université de Montréal. p. 249-301.
- Francoeur, L-G. 2003a.
« Montérégie : Les saccages de milieux humides se poursuivent ». *Le Devoir*, 4 janvier 2003, p. A1.
- Francoeur, L-G. 2003b.
« Longueuil cesse de vider sans droit un marécage ». *Le Devoir*, 19 décembre 2003.
- Francoeur, L-G. 2004a.
« En bref : un moratoire demandé ». *Le Devoir*, 12 mai 2004.
- Francoeur, L-G. 2004b.
« Un plan global de protection est nécessaire pour mettre fin au saccage des boisés et des milieux humides ». *Le Devoir*, 2 juillet 2004.
- Francoeur, L-G. 2004c.
« Environnement - Quand la vie refuse de quitter la ville; Longueuil compte 877,55 hectares de milieux humides qui conservent leur vitalité en dépit des empiètements qui les menacent ». *Le Devoir*, 29 octobre 2004, p. B7.
- Francoeur, L-G. 2004d.
« Le bilan des milieux humides de Longueuil est critiqué ». *Le Devoir*, 23 novembre 2004.
- Francoeur, L-G. 2005a.
« Véritable protection ou chronique d'une mort annoncée d'une espèce menacée ». *Le Devoir*, 1^{er} avril 2005.

- Francoeur, L-G. 2005b.
« Une loi pour protéger les milieux humides ». *Le Devoir*, 29 avril 2005.
- Francoeur, L-G. 2005c.
« La protection de deux tourbières coûterait cher ». *Le Devoir*, 30 avril et 1^{er} mai 2005.
- Francoeur, L-G. 2005d.
« Mulcair s'engage à protéger tous les milieux humides : un amendement à la loi promis pour 2006 ». *Le Devoir*, 11 mai 2005.
- Francoeur, L-G. 2006.
« Québec bloque la création de bandes riveraines : La ministre des Affaires municipales renverse un consensus des maires de la MRC de Nicolet-Yamaska ». *Le Devoir*, Édition du jeudi 22 juin 2006.
- Gouvernement du Québec, 2006.
Direction de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. *La prise de décision en urbanisme*. http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi.htm: consulté de mars à juillet 2006.
- Leduc, G.A., Raymond, M., 2000.
L'évaluation des impacts environnementaux : un outil d'aide à la décision. Sainte-Foy : Les éditions MultiMondes. 403 p.
- Loiselle, R., Robert, P. 1993.
Élaboration d'un programme de travail en vue de la révision des schémas d'aménagement : Guide à l'intention des MRC et des communautés urbaines. Version préliminaire. 47 p.
- MAMQ (Ministère des Affaires municipales du Québec), 1997.
Direction générale de l'aménagement. Février 1997. *Modification du plan et des règlements d'urbanisme : Manuel de procédure*. 110 p.
- MAMSL (Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir). Juin 2004.
La municipalité régionale de comté : compétences et responsabilités. 59 p.
- MDDEP (Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs. Avril 2005.
Mise en œuvre de la politique nationale de l'eau du gouvernement du Québec : Bilan annuel 2003-2004. p. 31-33.
- Thibault, A., Lequin, M., Tremblay, M., 2000.
Cadre de référence de la participation publique : Démocratique, utile et crédible.
Document proposé pour avis aux citoyens actifs du Québec par le Groupe de travail sur la qualité de la participation publique formé à la suite du Forum sur le développement social. 23 p.
- Ville de Longueuil, Direction de l'aménagement et du développement du territoire.
Plan de conservation et de gestion des milieux naturels.
- Ville de Longueuil.
Communiqués du 15 avril 2005, du 16 mars 2005, du 17 mai 2005 et du 12 juillet 2005.
- Ville de Longueuil. mars 2005.
Projet de politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels: une vision à partager. Préparé par la Direction de l'aménagement et du développement du territoire en collaboration avec la Direction des infrastructures, service des parcs et espaces verts. 21 p.
- Ville de Longueuil. juin 2005.
Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels: une vision à partager. Préparé par la Direction de l'aménagement et du développement du territoire en collaboration avec la Direction des infrastructures - service des parcs et espaces verts. 22 p.

Ville de Québec. 2003.

Bilan des ateliers de travail avec les groupes du milieu dans le cadre de l'élaboration du Plan directeur pour la protection et la mise en valeur de la forêt urbaine et des milieux naturels.

Ville de Québec. 2004.

Rapport annuel 2004- Consultation publique-les commissions consultatives et le comité de suivi. 66 p.

Ville de Québec. Site internet, section environnement : arbres et jardins.

http://www.ville.quebec.qc.ca/fr/ma_ville/arbres_jardins.shtml: consulté en juin 2006.

Autres sources :

Les 14 mémoires déposés dans le cadre de la consultation publique sur la *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels Longueuil ou Québec : une vision à partager*.



Fondé en 1981 comme organisme sans but lucratif, l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) devient Nature Québec / UQCN en 2005.

Nature Québec / UQCN souscrit aux trois objectifs principaux de la Stratégie mondiale de conservation :

- maintenir les processus écologiques essentiels et les écosystèmes entretenant la vie;
- préserver la diversité génétique de toutes les espèces biologiques;
- favoriser le développement durable en veillant au respect des espèces et des écosystèmes.

Nature Québec / UQCN réfléchit sur l'utilisation de la nature dans l'aménagement du territoire agricole et forestier, dans la gestion du Saint-Laurent et dans la réalisation de projets de développement urbain, routier, industriel, et énergétique. Les experts des commissions Agriculture, Aires protégées, Biodiversité, Eau, Énergie et Foresterie, au cœur du fonctionnement de Nature Québec / UQCN, cherchent à établir les bases des conditions écologiques du développement durable.

Résolument engagé dans un processus qui vise à limiter l'empreinte écologique causée par les usages abusifs, Nature Québec / UQCN participe aux consultations publiques et prend position publiquement pour protéger l'intégrité biologique et la diversité des espèces sur le territoire québécois lorsque des projets de développement fragilisent les écosystèmes et les espèces biologiques.