

Adapter le cadre réglementaire aux exigences du développement durable: **Le cas de Sutton**

Sutton est une municipalité rurale de 243,5 km² située dans la MRC Brome-Missisquoi, au pied du massif des monts Sutton, à 115 km de Montréal, à la limite de la Montérégie, de l'Estrie et du Vermont. La grande beauté de ses paysages, ses attraits récréatifs et sa proximité de la métropole en font une cible de choix pour nombre de citoyens désireux de se rapprocher de la nature. Paradoxalement, la pression exercée par ces citoyens a tendance à compromettre la nature et les paysages qui les attirent. Cette pression complique également les efforts déployés au cours des dernières années dans le cadre de la plus importante initiative de conservation privée québécoise, celle du Corridor appalachien, qui vise à préserver un réseau d'habitats naturels suffisamment grand pour répondre aux besoins des espèces les plus exigeantes, telles que le lynx ou l'orignal.

La conservation récente de 60 km² de terrains au cœur du massif, principalement dans les municipalités de Sutton et Potton, a eu pour effet pervers d'y stimuler la spéculation immobilière, en attirant des clientèles capables de dépenser des millions de dollars pour percher leur maison « verte » tout en haut des montagnes, en plein cœur des milieux les plus sensibles. La spéculation a aussi aggravé les problèmes d'accès à l'habitation en général, et à la propriété en particulier.

Dans un tel contexte, la révision des règlements d'urbanisme requise par la fusion forcée du canton et du village de Sutton est devenue l'enjeu d'une véritable bataille rangée entre les partisans de la conservation des milieux naturels et les adeptes d'une croissance libre d'entraves réglementaires. Le conflit qui dure depuis cinq ans a fait déraiser le processus d'adoption des règlements, éclairant au passage plusieurs failles du cadre législatif et réglementaire encadrant l'aménagement du territoire en milieu rural. Il a également stimulé la recherche de solutions créatives visant à une meilleure conciliation des objectifs de croissance résidentielle et de conservation des milieux naturels.

Une croissance soutenue

Depuis l'inauguration de la station de ski du Mont Sutton, en 1961, la municipalité connaît une croissance résidentielle qui se poursuit au rythme moyen d'une cinquantaine de nouvelles habitations par année. Le nombre d'habitations a donc plus que quadruplé en quarante ans. De 663 propriétés résidentielles en 1968, on est passé à 2 838 en 2008 (sans compter les maisons mobiles)³⁹. La majorité des nouvelles constructions a eu lieu dans la montagne et la campagne de l'ancien canton de Sutton, fusionné au village en 2005 pour former la nouvelle municipalité de la Ville de Sutton.

La croissance résidentielle est alimentée autant par des villégiateurs que par des nouveaux résidents permanents. Lors du recensement de 2006, près de la moitié des 3 319 unités de logements que comptait Sutton (incluant les maisons mobiles et les logements loués) n'étaient occupées qu'à

39. Rôle d'évaluation de Sutton, 2009.

temps partiel⁴⁰. Mais alors que les constructions situées dans le secteur de la station de ski concernent presque exclusivement des villégiateurs, celles situées dans la campagne, hors du périmètre d'urbanisation, sont souvent habitées par des résidents à temps plein.

Sutton comptait 3 815 habitants en 2006. Entre 1996 et 2006, sa population a augmenté de 15 %, neuf fois plus vite que celle de la MRC Brome-Missisquoi dont elle fait partie, et deux fois et demi plus vite que celle du Québec en général⁴¹. Cette croissance soutenue reflète une tendance lourde concernant l'ensemble du Québec, et plus, largement, l'ensemble du territoire nord-américain : les villages et petites villes situées en périphérie des grandes agglomérations urbaines affichent invariablement les plus forts taux de croissance démographique et absorbent l'essentiel de la croissance résidentielle.

Une population en mutation

La communauté suttonnaise est tout, sauf homogène. Cela fait plusieurs décennies que des vagues successives de néo-ruraux ont coloré les communautés anglophones et francophones qui se partagent le territoire depuis plus de deux siècles. On y retrouve aujourd'hui la plus forte proportion d'artistes par habitants de tout le Québec, et une forte proportion de néo-ruraux se distinguant des populations d'origine par des niveaux de scolarité et des revenus plus élevés. Dans la mesure où l'ancien canton a absorbé l'essentiel de la croissance démographique et résidentielle au cours des quarante dernières années, les profils démographiques de l'ancien canton et de l'ancienne ville de Sutton, antérieurement à leur fusion, sont particulièrement éclairants à cet égard⁴².

- En 2001, près du tiers des résidents du canton (31 %) avait un diplôme universitaire. Au village, c'était un habitant sur treize (7,7 %).
- Les revenus médians d'une famille du village étaient 30 % moins élevés que celui d'une famille du canton (35 000 \$ contre 53 000 \$).
- Près de 40 % des ménages du village étaient locataires, tandis que cette proportion était de 17 % dans le canton.

L'étude sur les néo-ruraux de Brome-Missisquoi réalisée en 2008 par une équipe de l'INRS urbanisation, culture et société permet de raffiner le portrait des nouveaux arrivants, dont la majorité atterrit par ailleurs à Sutton⁴³.

- Près des deux tiers (60 %) des nouveaux ruraux vivaient dans une métropole avant de s'installer dans Brome-Missisquoi, dont 56 % à Montréal. Le quart (25 %) d'entre eux vivait en banlieue, dont 19 % sur la Rive-Sud de Montréal et 15 % résidaient dans une ville moyenne.
- Ils sont très scolarisés : 73,8 % ont un diplôme universitaire, et ce, surtout au niveau du baccalauréat (45,5 %) et de la maîtrise (22,2 %). Par ailleurs, 23,2 % ont réalisé des études collégiales ou un cours professionnel.
- Plus des deux tiers (40,5 %) des nouveaux ruraux interrogés ont un revenu familial annuel brut qui se situe entre 30 000 \$ et 59 999 \$. Pour 17,6 % d'entre eux, le revenu annuel est inférieur à 30 000 \$. À l'opposé, 23 % d'entre eux gagnent un revenu familial de 90 000 \$ et plus.

40. <http://ceps.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F>

41. idem.

42. <http://ceps.statcan.ca/english/Profil01/CP01/Search/List/Page.cfm?Lang=F&GeoCode=24>

43. <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/BromeMissisquoi.pdf>

- Les néo-ruraux interrogés sont d'âge avancé : 50 % ont plus de 60 ans; 33 % ont entre 40 et 59 ans et seulement 17 % sont âgés entre 25 et 39 ans.
- Plus de la moitié des nouveaux ruraux sont des retraités (51 %) ou des semi-retraités (5 %) alors que 41 % sont des travailleurs actifs.

Un étalement persistant

Étant données les motivations des nouveaux arrivants, la majorité de la croissance résidentielle a eu lieu hors du noyau villageois, principalement autour de la station de ski, mais aussi dans les secteurs ruraux échappant à la protection de la LPTAAQ (Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles).

Comme on peut constater dans le tableau ci-dessous, la vaste majorité des 520 nouvelles résidences construites entre 1998 et 2008, ont eu lieu sur le territoire de l'ancien canton : 44 % dans la station de ski qui fait partie du périmètre urbain, et 41 % à la campagne.

Dans le périmètre urbain		Hors du périmètre urbain		Total
Ancienne ville	Ancien canton	Ancien canton		
Village	Station de ski	Territoire agricole	Zone blanche	Nouvelle municipalité
80	227	39	182	
15%	43%	7%	34%	100%

Tableau 4 : Répartition des nouvelles résidences sur le territoire de Sutton entre 1998 et 2008.

Source : Lefèvre, Patricia (2010), d'après le rôle d'évaluation de Sutton, 2009.

Sur le territoire municipal, hors du territoire protégé du morcellement par la LPTAAQ, cette tendance s'est traduite par la multiplication de chemins en culs de sacs dans des milieux de plus en plus difficiles d'accès.

Le territoire rural non protégé par la LPTAAQ, communément appelé « zone blanche » occupe un peu moins de la moitié du territoire suttonnais. Il correspond principalement aux secteurs les plus montagneux et comprend également plusieurs enclaves résidentielles implantées en territoire agricole avant l'adoption de la LPTAAQ.

Les secteurs montagneux sont aussi les plus sensibles sur le plan écologique et paysager. Longtemps protégées des implantations résidentielles par leur relative inaccessibilité, les pentes du massif étaient traditionnellement vouées à l'acériculture et à la foresterie. L'absence de chemins permanents leur permettait d'abriter de nombreuses espèces animales et végétales requérant de grands territoires, et/ou supportant mal la proximité des humains. Sous la pression de la demande résidentielle, le noyau non-fragmenté rétrécit cependant au rythme de la construction de nouveaux chemins. La tendance observée entre 1960 et 2000 se maintient, et tend



Figure 19. Zone blanche de Sutton

Source : Service d'évaluation foncière, MRC Brome-Missisquoi (2005).

même à s'amplifier avec l'arrivée de nouvelles clientèles prêtes à payer très cher pour se construire une maison écologique de luxe au fond des bois (de préférence avec vue...) ⁴⁴.

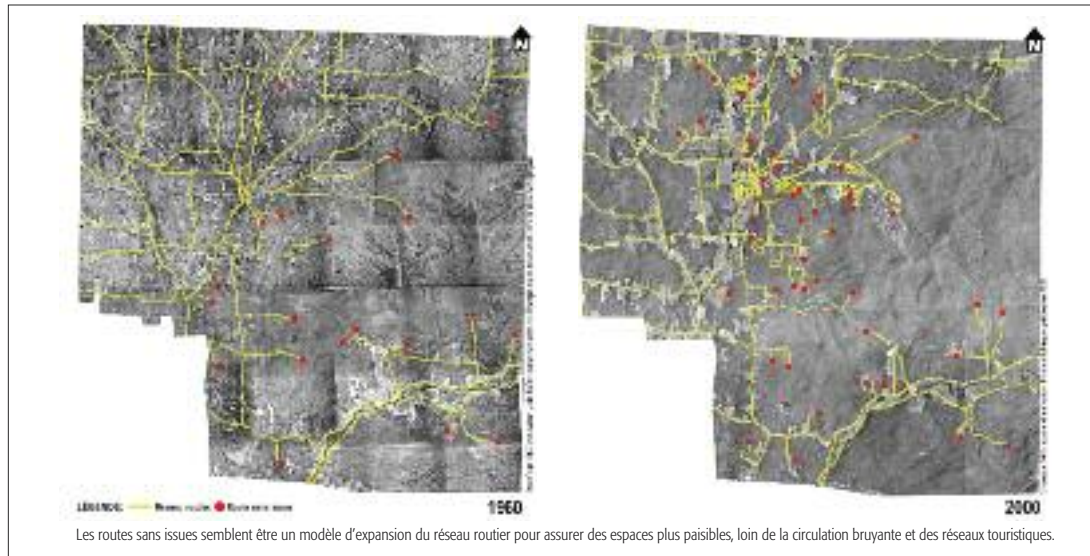


Figure 20. Évolution du réseau routier de Sutton entre 1960 et 2000

Source : Marc Lescaarbeu, Anabelle Cadieux et Véronique Beaudoin, École d'architecture de paysage de l'Université de Montréal (2006).

Une initiative de conservation unique au Québec

Le massif des monts Sutton est au cœur de la stratégie de conservation du Corridor appalachien. Cette stratégie vise à la création d'un réseau transfrontalier d'aires protégées incluant des noyaux de conservation suffisamment grands pour assurer la survie des espèces représentatives de la région naturelle et protéger ses écosystèmes, ainsi que les corridors et zones tampons nécessaires à la viabilité de ces noyaux ⁴⁵.

Au cours des six dernières années, cette initiative s'est traduite par la conservation privée de plus de 60 km² de territoire montagneux situé principalement à Sutton et dans la municipalité voisine de Potton.

Elle a aussi permis d'amasser un trésor d'informations scientifiques sur les écosystèmes naturels de la région, et de sensibiliser une bonne partie de la population à l'importance et à l'intérêt de protéger la biodiversité en conservant des habitats intacts.

La création et la promotion d'un parc naturel privé plus grand que le parc provincial du Mont-Orford a aussi eu pour effet immédiat d'accroître considérablement la valeur des terrains situés en périphérie immédiate des aires de conservation. La carte des territoires protégés à perpétuité a fait son apparition dans les agences immobilières, et plusieurs résidences de luxe se sont juchées sur les flancs de montagne.



Figure 21. Propriétés protégées sur le territoire québécois du Corridor appalachien

Source : Corridor appalachien.

44. GRAPP, 2009, à partir du rôle d'évaluation foncière de Sutton, 2009.

45. <http://www.apcor.ca/newversion/fran/start.htm>

Des retombées indésirables

La plus-value foncière générée par la création de ce parc privé a eu pour effet pervers de compromettre la consolidation du corridor, en amplifiant les pressions de développement entre les aires non-protégées, ainsi qu'à leurs marges. Elle a aussi contribué à une spectaculaire vague de spéculation immobilière dans l'ensemble du territoire des municipalités les plus concernées.

D'après Statistiques Canada, entre 2001 et 2006, la valeur moyenne des habitations s'est envolée dans l'ensemble du territoire québécois. Mais pendant qu'elle augmentait de 65 % dans l'ensemble du Québec et de 72 % dans la région métropolitaine de Montréal, elle bondissait de 89 % dans l'ancien Canton de Sutton, et de 141 % dans l'ancien village (où les valeurs de départ étaient très basses) !

On retrouve d'ailleurs le même type d'augmentation fulgurante à Potton (91 %), l'autre principale bénéficiaire de la stratégie de conservation, mais pas à Lac-Brome (76 %), ni à Dunham (67 %), deux autres voisines. Frelighsburg, qui a mené sa propre bataille pour la conservation du Mont-Pinacle, se démarque par une augmentation de 83 %.

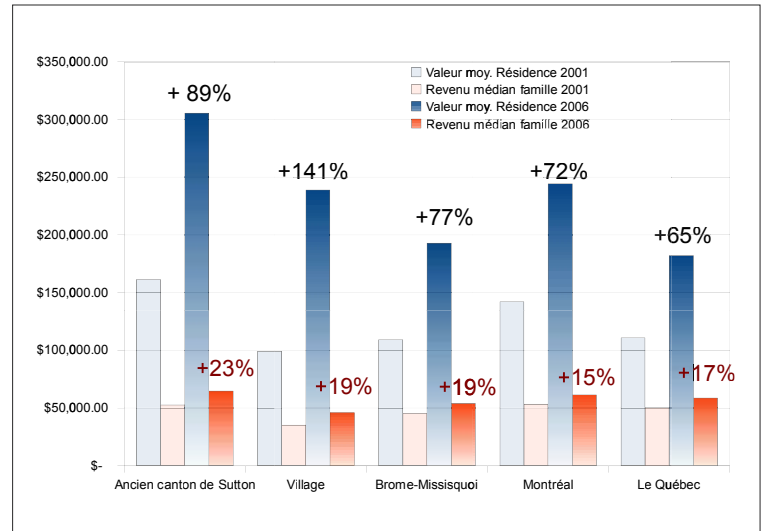


Figure 22. Rapport entre prix moyen des habitations et revenu médian des familles (en dollar courant)

Source : Grapp, d'après Statistiques Canada 2001-2006.

Cette augmentation disproportionnée à l'augmentation des revenus a des conséquences dramatiques sur les possibilités d'accès à la propriété, et plus largement, sur l'accès à l'habitation des moins fortunés, incluant des locataires parfois évincés aux dépens de nouveaux acheteurs ou exclus au profit de villégiateurs.

Une communauté sous tension

Suite à la fusion forcée de la Ville et du Canton de Sutton, la nouvelle Ville de Sutton se devait de réviser son plan et ses règlements d'urbanisme. Cette révision est arrivée dans un contexte où les pressions de développement et de conservation générées par diverses initiatives privées avaient exacerbé les tensions relatives à l'aménagement du territoire. Sous l'impulsion d'un groupe de citoyens inquiets des conséquences d'une croissance mal encadrée, une importante proportion de la population s'est mobilisée pour que la protection des paysages et du patrimoine local fasse partie des orientations d'aménagement prioritaires. Cette mobilisation s'est traduite par l'adoption d'un plan d'urbanisme axé sur le développement durable de la municipalité, et par un spectaculaire dérapage du processus d'adoption des règlements d'urbanisme supposés mettre en œuvre ces grandes orientations.

Avec l'aide des nombreuses ressources scientifiques et universitaires de la communauté, plusieurs citoyens ont en effet entrepris de décrypter les projets de règlements de l'administration municipale et d'expliquer leurs conséquences au reste de la communauté. La carte de pleine utilisation du sol jointe en annexe 3, qui illustre les impacts potentiels à long terme des règlements de zonage et de

lotissement projetés, a eu l'effet d'une bombe quand elle a été diffusée par publi-postage et présentée devant la Commission municipale du Québec.

Cristallisée autour de l'adoption des règlements sujets à un processus d'approbation référendaire (zonage, lotissement et construction), l'opposition à une croissance « anarchique » du développement résidentiel a fini par aboutir au renversement de l'administration en place, après avoir bloqué l'adoption des règlements par voie de registre référendaire, déplacé la Commission Municipale du Québec et usé deux consultants en urbanisme.

Au cours du processus, l'adoption par la MRC d'un schéma d'aménagement révisé intégrant des dispositions anti-étalement particulièrement musclées, est venue ajouter à la complexité de la situation. Pour se conformer au nouveau schéma, la municipalité devrait en effet prohiber l'ouverture de nouveaux chemins hors des périmètres urbains (du moins en théorie). Cette exigence théorique va bien au-delà des demandes des environmentalistes les plus radicaux de la communauté. Elle a fini par polariser la situation entre les défenseurs des droits de propriété privée et les partisans de la protection du bien commun, et mis en lumière plusieurs failles importantes du cadre législatif et réglementaire gouvernant l'aménagement du territoire rural québécois. Cinq ans après le lancement de la première consultation publique sur la révision du plan d'urbanisme, le conflit continue de s'envenimer et les nouveaux règlements ne sont toujours pas adoptés.

Une mécanique réglementaire défaillante

Le schéma d'aménagement

Après avoir constaté que le contrôle des réseaux d'aqueducs et d'égoûts ne suffisaient pas à réduire l'étalement, les nouvelles dispositions incluses au nouveau schéma d'aménagement visent à rendre le périmètre d'urbanisation plus efficace en empêchant l'ouverture de nouvelles rues hors de ce périmètre. Malheureusement, ces dispositions ne sont pas assorties d'un règlement de contrôle intérimaire régional. Cette omission a pour effet de transférer aux municipalités locales la responsabilité d'appliquer seules cette disposition hautement contraignante, et d'affronter seules les éventuels recours légaux des propriétaires fonciers qui la contesteraient.

Par ailleurs, le résultat des tractations menées entre les propriétaires fonciers, l'administration locale et la MRC a eu pour résultat que la MRC a choisi d'interpréter l'interdiction de nouveaux chemins inscrite dans son propre schéma de façon éminemment ambiguë. Elle a en effet fait savoir à la municipalité de Sutton que le règlement sur les usages conditionnels adopté pour contourner cette interdiction pourrait être jugé conforme au schéma si les nouveaux chemins étaient prohibés en territoire agricole permanent. La LPTAAQ interdit pourtant déjà ce type d'intervention en territoire agricole depuis plusieurs décennies, ce qui rend la nouvelle disposition totalement inutile si c'est le seul territoire visé...

Le règlement de contrôle intérimaire local

Le règlement de contrôle intérimaire est aux municipalités locales ce que le décret est aux gouvernements supérieurs. Il peut être adopté sans procédure d'approbation référendaire et n'a pas besoin d'être conforme aux politiques gouvernementales, ni aux exigences du schéma d'aménagement régional.

En théorie, ce règlement a pour but de permettre aux municipalités, dans le cadre de la révision de leur plan d'urbanisme, de mettre immédiatement en vigueur des dispositions plus contraignantes que les précédentes, et ce, en attendant que les nouveaux règlements d'urbanisme entrent en vigueur. En pratique, elle a permis à la municipalité de Sutton d'adopter des mesures moins contraignantes que le schéma d'aménagement, en autorisant des chemins autrement prohibés. Comme un règlement de contrôle intérimaire peut durer tant et aussi longtemps que les nouveaux règlements n'ont pas été jugés conformes par la MRC, on peut imaginer qu'une municipalité rétive aux nouvelles orientations gouvernementales puisse être gouvernée très longtemps par des règlements de contrôle intérimaire faisant fi de ces orientations.

Le plan d'urbanisme

Contrairement aux règlements de zonage, de lotissement ou de construction, le plan d'urbanisme ne fait pas l'objet d'un processus d'approbation référendaire. Par ailleurs, la population est consultée en aval de la rédaction du plan plutôt qu'en amont. En conséquence, on peut imaginer qu'une population fortement intéressée par la protection de son environnement en vienne à bloquer des règlements tout à fait conformes à un plan qu'elle ne peut ni approuver, ni désapprouver formellement. Si, au contraire, la population estime que le plan est conforme à ses aspirations, mais que les règlements ne vont pas dans le même sens, elle peut faire appel à la Commission municipale du Québec. La Commission ne se prononcera cependant pas sur le fond de la question, mais plutôt sur la cohérence juridique du plan et des règlements. En conséquence, le plan d'urbanisme, assez facile à comprendre pour les non-initiés, peut trop facilement être un bel énoncé de vœux pieux assorti de règlements hermétiques allant dans une direction diamétralement opposée.

Les règlements normatifs

Les règlements normatifs considèrent généralement que les normes doivent s'appliquer de façon uniforme à l'intérieur d'une même zone, sans tenir compte des contraintes environnementales ou paysagères autres que celles spécifiées dans la Loi sur la protection de l'environnement ou dans la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Il faut faire preuve de beaucoup d'imagination et d'encore plus d'audace pour être capable de moduler ces règlements en fonction des contraintes et potentiels spécifiques à chaque site sans créer une infinité de zones, et sans faire de zonage par projet. La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne permet pas, dans son état actuel, d'envisager l'application de mécanismes innovateurs tels que la densité ajustée au site, le bonus de densité ou le transfert de crédits de densité. Elle ne prévoit également aucun mécanisme pour affecter directement une partie des revenus générés par la croissance résidentielle au maintien et à la production de logements abordables.

Dans le meilleur des cas, les règlements normatifs vont donc régir la qualité de l'habitat produit, mais jamais l'accès à l'habitation. Comme la norme appliquée à la campagne est plus souvent qu'autrement celle des banlieues, les règlements d'urbanisme ont donc plus souvent qu'autrement un effet de banalisation des paysages et d'exclusion des populations moins fortunées.

Finalement, ces règlements sont souvent rédigés de façon tellement hermétique qu'il est très difficile pour un non-initié d'y comprendre quelque chose. Leur interprétation et vulgarisation par des bénévoles passionnés a été la clé de la démarche de mobilisation populaire entreprise à Sutton.

Les règlements discrétionnaires

Étant donné les constats précédents, les règlements discrétionnaires sont au cœur des possibilités de réorientation de la croissance résidentielle. Dans un milieu tissé aussi serré qu'à la campagne, l'évaluation au cas par cas sur la base de critères qualitatifs pose cependant d'énormes problèmes à ceux qui doivent au bout du compte recommander, accepter ou refuser les projets, qu'il s'agisse de l'administration locale ou des membres du CCU.

Si le pouvoir d'influence accordé aux citoyens par le biais d'un CCU peut améliorer la transparence du processus décisionnel, elle est loin de le rendre plus équitable, ou plus rationnel. Faire juger de la qualité d'un projet par un comité qui ne dispose souvent d'aucunes connaissances en urbanisme, en architecture ou en aménagement peut être une façon hasardeuse de garantir sa qualité. Le manque de connaissances du CCU augmente par ailleurs le pouvoir d'influence des responsables du service d'urbanisme local, qui sont généralement plus sensibles aux arguments des promoteurs immobiliers qu'aux aspirations citoyennes et qui ne sont pas imputables de leurs choix. Plusieurs constructions suttonaises théoriquement encadrées par des Plans d'implantation et d'intégration architecturale sont là pour témoigner des limites actuelles de cet outil.

Des possibilités à explorer

En dépit de ce qui précède, les partisans d'une croissance « intelligente » n'ont pas dit leur dernier mot à Sutton. La récente élection, au sein de la nouvelle administration municipale, d'une majorité de conseillers favorables à cette option laisse entrevoir des possibilités de dénouement d'une guérilla réglementaire qui dure depuis maintenant cinq ans.

Dans un milieu aussi polarisé que celui de Sutton, les nouveaux règlements devraient être basés sur des données factuelles et sur des critères aussi objectifs que possibles pour se traduire en un cadre réglementaire efficace, transparent et équitable pour tous les citoyens.

Une bonne connaissance des potentiels et contraintes d'aménagement des différents secteurs du territoire est une clé indispensable au désamorçage de la crise. Le long processus de confrontation/consultation/médiation concernant la nouvelle réglementation a permis à la communauté de développer plusieurs outils essentiels à une planification « intelligente » de la croissance, en mettant à profit le trésor d'information scientifique et géomatique accumulé par l'équipe du Corridor appalachien. Le projet de plan de conservation joint en annexe 2 pourrait servir de base à un plan de conservation local appuyant les efforts de conservation privée par une réglementation cohérente.

L'acquisition et la communication de connaissances objectives concernant les externalités de la croissance résidentielle en milieu rural sont essentielles pour défaire plusieurs préjugés empêchant l'adoption d'un cadre réglementaire plus performant. Comme peu a été fait au Québec en la matière, une telle analyse serait une contribution utile à la nécessaire évolution du cadre réglementaire.

À Sutton comme ailleurs, les promoteurs d'une croissance résidentielle libre d'entraves réglementaires entretiennent la croyance que les emplois du secteur de la construction et l'équilibre budgétaire de la municipalité dépendent du maintien du *statu quo*, alors que nombre d'études menées au cours des dernières décennies tendent à prouver le contraire. L'analyse sommaire des données issues du rôle d'évaluation foncière de Sutton, jointe en annexe, tend à démontrer que les mesures

les plus restrictives envisagées pour protéger les milieux naturels (la prohibition de nouveaux chemins) n'auraient probablement qu'un très faible impact sur l'industrie de la construction, et ne concerneraient en définitive qu'une poignée de citoyens.

Dans ses grandes lignes, cette analyse démontre que près d'un millier de nouvelles résidences, dont 40 % situées hors du périmètre d'urbanisation, pourraient être construites sans avoir à ouvrir un seul centimètre de nouveaux chemins hors

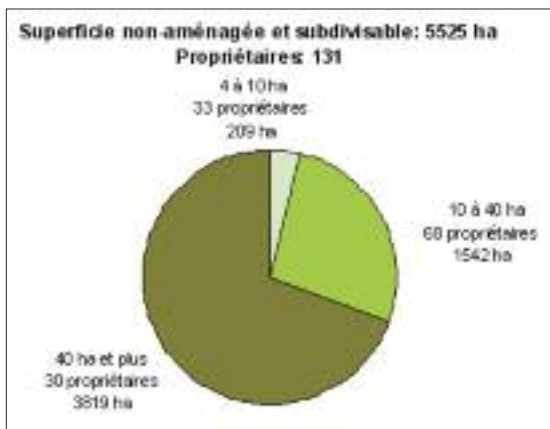


Figure 23. Potentiel de subdivision hors du périmètre urbain

Source : Lefèvre, Patricia (2010).

du périmètre existant, en considérant que les deux-tiers des superficies vacantes incluses au périmètre puissent être aménagées à une densité moyenne de 4 unités à l'hectare. Compte tenu d'un rythme historique de construction de 50 nouvelles maisons par année entre 1968 et 2008, il serait donc possible de continuer de construire pendant 20 ans sans modifier le périmètre, et sans ajouter de nouveaux chemins. La même analyse démontre également que les deux-tiers des terrains non-aménagés et « développables » situés en zone blanche, ou 3 800 ha, sont des propriétés d'un seul tenant d'une superficie supérieure à 40 ha, qui appartiennent à une trentaine de propriétaires ter-

riens. L'interdiction d'ouvrir de nouveaux chemins limite donc principalement l'exercice des droits de propriété d'une trentaine de personnes (dont les plus importantes sont des personnes « morales », soit des compagnies incorporées), en limitant leur capacité de subdiviser leur propriété⁴⁶.

Étant donné le pouvoir d'influence de cette poignée de personnes, il est cependant probable que des mesures plus flexibles et taillées sur mesure pour le contexte spécifique de Sutton devront être adoptées en lieu et place des mesures « mur-à-mur » envisagées par le MAMROT, et partiellement relayées par la MRC. Bien que l'impact du développement sur les coûts des services collectifs reste à évaluer, le véritable argument des partisans de la liberté de construire demeure le droit de propriété privée. L'application des principes de *Smart-growth* au nouveau cadre réglementaire serait une stratégie permettant de concilier le respect des droits des propriétaires fonciers avec la préservation des intérêts de la collectivité.

Une solution pour l'avenir ?

Le plus récent projet résidentiel endossé par la nouvelle administration municipale de Sutton illustre tout l'intérêt d'une telle approche. Autorisé en vertu du règlement de contrôle intérimaire (RCI) tenant lieu de réglementation d'urbanisme, il a permis de tester la pertinence du concept de lotissement écologique promu par plusieurs des nouveaux élus, dont le conseiller en charge de l'urbanisme (et président du GRAPP). Le promoteur de ce projet, qui est également le propriétaire du terrain, prévoyait au départ la création de sept grands lots occupant la totalité d'un terrain escarpé juché haut dans la montagne, à proximité immédiate d'une aire de conservation. Sensible

46. Lefèvre, Patricia (2010).

à la cause de la protection de l'environnement, madame Hélène Rajotte et monsieur Yves Rajotte avaient d'ailleurs fait appel à l'architecte Pierre Thibault, expert de l'architecture verte, pour la construction d'une première résidence. En ce qui concerne le lotissement, le projet initial misait sur une réduction volontaire de la densité par rapport au maximum autorisé pour garantir une meilleure conservation. En contrepartie, il impliquait cependant la construction de chemins dans des zones de forte pente, la traversée d'un fragile ruisseau de montagne, et l'éparpillement des résidences dans l'ensemble de la propriété, à proximité immédiate du noyau de conservation.

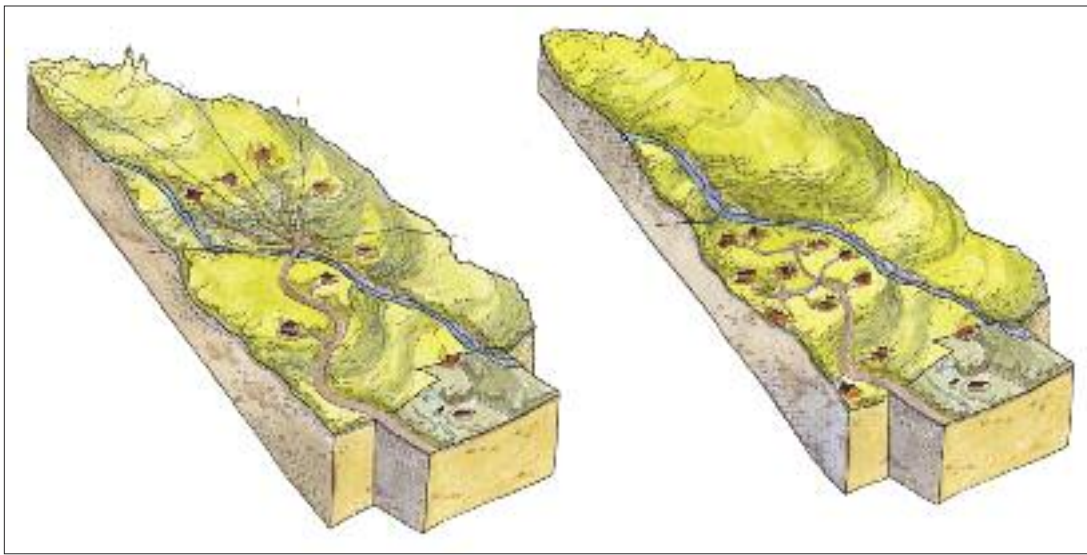


Illustration Marie Bilocheau

Figure 24. Développer en conservant...

Compte-tenu des objectifs généraux de protection de l'environnement et des normes de construction de chemins incluses au règlement de contrôle intérimaire, la municipalité a pu négocier avec le propriétaire à l'étape de l'avant-projet de lotissement pour aboutir, six mois et 14 propositions plus tard, à un projet respectueux du ruisseau, des escarpements naturels et des habitats fauniques, plus dense (onze unités plutôt que sept) et moins coûteux en termes d'espace et d'infrastructures. Pour arriver à ce résultat, au terme de discussions parfois tendues, on a fini par utiliser un concept de projet résidentiel intégré fondé sur la copropriété divisée du terrain. Plutôt que des nouveaux lots en bonne et due forme, les aires d'implantation des futures résidences sont ici considérées comme des unités de « condos ». L'ensemble du terrain, dont la majeure partie est préservée du morcellement et conservée à l'état naturel, appartient au syndicat de copropriétaires, tandis que les aires d'implantation et les maisons appartiennent en propre à chacun de ces copropriétaires. Ultimement, une entente pourrait être signée avec un organisme de conservation pour faciliter la gestion des milieux naturels protégés. C'est grâce à la collaboration et la mise en commun des expertises des propriétaires et spécialistes au dossier (arpenteur, biologiste, urbaniste, architecte et gestionnaire de projet) qu'il a été possible de réussir un projet aussi unique qu'innovateur.

Bien qu'on puisse toujours s'interroger sur les conséquences de l'implantation de nouvelles résidences aussi haut dans la montagne, il n'en demeure pas moins que la version finale de ce projet

permet des gains importants par rapport à la première ébauche, tant pour l'environnement et la collectivité que pour le propriétaire concerné. Il témoigne donc de la possibilité de trouver des solutions de compromis réduisant significativement les impacts négatifs de l'étalement, en autant qu'on le recherche vraiment...

Rédigés deux ans avant l'élaboration de ce projet pionnier, les règlements modèles joints aux annexes 5 et 6 auraient pu éviter bien des tracas s'ils avaient fait partie du cadre réglementaire en vigueur à Sutton. Financés par le programme « Abordabilité et choix toujours » (ACT) cogéré par la SCHL et la Fédération canadienne des municipalités, ces projets de règlements ont été élaborés avec la collaboration avec la MRC Brome-Missisquoi juste avant l'adoption de son schéma d'aménagement révisé. Les dispositions incluses au chapitre des politiques particulières d'aménagement de ce schéma en limitent cependant l'applicabilité, puisqu'elles prohibent non seulement l'ouverture de nouveaux chemins à l'extérieur des périmètres urbains, mais aussi la création de projets résidentiels intégrés dans les secteurs non-desservis par les réseaux d'aqueduc et d'égout⁴⁷. Tel que déjà mentionné, la souplesse d'interprétation de la MRC face à ses propres politiques laisse cependant la porte ouverte à des solutions plus créatives que la prohibition mur-à-mur.

Le projet de règlement sur les Plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA), qui a été rédigé en premier lieu, visait à faciliter la conservation par le regroupement des unités d'habitation dans les milieux les moins sensibles. Il ne permettait cependant pas d'accorder de bonus de densité, ni d'autoriser des habitations jumelées ou contigues dans des zones consacrées à l'unifamiliale détachée, puisqu'il impliquait de respecter les normes de zonage applicables aux projets concernés.

À l'issue du processus de rédaction du projet de règlement sur les PIIA par M^c Lisa Merovitz, une avocate locale que nous avons embauchée non seulement pour ses compétences, mais aussi pour sa connaissance et sa compréhension du contexte d'intervention, nous avons donc fait appel à M^c Jean-François Girard, président du Centre québécois de droit en environnement, pour réviser et bonifier le projet. Sa première réaction a été de nous réorienter vers la rédaction d'un règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble (PAE) permettant de déroger aux normes de zonage tout en clarifiant la démarche à suivre lors de la planification des projets.

Le PAE est cependant un mécanisme lourd à gérer qui doit s'appliquer à des zones prédéterminées plutôt qu'à des types de projets particuliers, et qui a de plus mauvaise presse auprès des autorités municipales de la région. Sa contribution au « gel » du développement résidentiel sur le mont Pinacle explique en bonne partie sa faible popularité auprès des « développeurs » locaux et de leurs amis. C'est donc par le biais d'un projet de règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI), rédigé en complément du PIIA, que M^c Girard a finalement solutionné notre problème. Il a toutefois tenu à souligner qu'indépendamment du règlement utilisé, le recours à un mode de propriété alternatif était quasiment indispensable à la réalisation de projets de lotissement écologique, qu'il s'agisse de copropriété divisée (aussi qualifiée de condo horizontal quand elle s'applique à un terrain), de coopérative (classique ou à capitalisation) ou de fiducie foncière communautaire.

47. MRC Brome-Missisquoi (2008).

Réinventer la campagne

Le territoire rural n'est pas une ressource renouvelable. Chaque coin de campagne est unique et irremplaçable. Quelles que soient les solutions que Sutton, ou d'autres, sauront trouver pour civiliser leur croissance, elles ne seront applicables que si elles répondent à la fois aux potentiels et aux contraintes particulières de leur territoire, aux valeurs et aux besoins de leur population, et à la nécessité vitale de faire coïncider le développement de leur collectivité avec la capacité de support de leur milieu de vie.

Les enjeux de développement étant globaux autant que locaux, il serait absurde d'imaginer qu'une recette miracle puisse être bonne pour tout le monde. Pour respecter les limites de leur environnement, les individus, groupes et collectivités peuvent cependant miser sur la plus renouvelable des ressources dont dispose l'espèce humaine : son intelligence. Le fait que cette intelligence n'ait globalement réussi, au fil des siècles, qu'à compromettre la viabilité de nos habitats ne signifie pas forcément que nous sommes collectivement stupides. En toute logique, cela pourrait aussi indiquer qu'elle n'a pas été mise au service du bon objectif... Bien que les grands sages de ce monde s'accordent, depuis des millénaires, pour dissocier le bonheur de la consommation de biens matériels, toute notre économie demeure en effet orientée vers la production de plus de « richesse », théoriquement garante d'une meilleure qualité de vie pour tous.

Le progrès technique est comme une hache qu'on aurait mis dans les mains d'un psychopathe. (Albert Einstein)

Lors du premier Sommet de la Terre, en 1972, la répartition inéquitable de cette « richesse » était clairement identifiée comme la principale cause du problème de dégradation de l'environnement, et le développement défini comme un processus permettant de répondre aux besoins réels de l'humanité plutôt qu'aux caprices d'une minorité...⁴⁸ L'accroissement des inégalités sociales et la dégradation de l'environnement n'en ont pas moins continué à s'amplifier, pendant que la « richesse » continuait de s'accumuler de façon toujours plus inéquitable. Le principal objectif du progrès technique demeure en conséquences l'exploitation toujours plus efficace des ressources naturelles, qui constitue le seul moyen de poursuivre la croissance dans un contexte de ressources naturelles déclinantes. Sur le plan de l'habitat, ce progrès technique permet de s'étaler toujours plus en occupant des milieux autrefois protégés par leur éloignement ou par des contraintes physiques majeures.

Une croissance illimitée au sein d'une planète limitée par nature est une impossibilité matérielle absolue. À moins d'espérer migrer vers une autre planète une fois que nous aurons bien saccagé celle-ci, il semble donc que le maintien de notre espèce passe nécessairement par un autre paradigme. Pourtant, le mythe de la croissance perpétuelle est tellement ancré dans notre culture qu'on en arrive à ne même plus le distinguer du concept de développement durable. En conséquence, rares sont les collectivités qui osent imposer une limite à l'étalement pour assurer la viabilité de

48. Meadows et al. (1972).

leur développement. Madame Micheline Pelletier, mairesse de Saint-Anne-des-Monts, en Gaspésie, ne se gêne pas pour affirmer que « si comme mairesse, je ne comprends pas les nouveaux paradigmes (du développement), je suis mieux de retourner récupérer mes casseroles⁴⁹ ». En 2010, elle fait encore figure d'oiseau rare dans le monde municipal et doit composer, malgré toute sa bonne volonté, avec un cadre économique et institutionnel dominé depuis plusieurs décennies par la pensée du « Bigger is better ».

Il est plus facile de désintégrer un atome qu'un préjugé. (encore Einstein)

S'il n'existe aucune recette magique pour assurer le développement viable des collectivités rurales, il n'y a qu'un seul moyen pour défaire les préjugés en faveur de l'étalement et de l'éparpillement résidentiel : démontrer qu'ils sont infondés. C'est dans cette démarche ardue que sont engagés tous ceux qui militent pour un développement viable, équitable et soutenable des collectivités. Elle s'appuie sur la prise en compte des externalités découlant du processus d'occupation du territoire en termes de qualité de vie, d'environnement et d'économie. Elle passe aussi par la réalisation de projets ponctuels démontrant par l'exemple la faisabilité, la viabilité et la rentabilité d'un développement alternatif fondé sur la densification, la diversification et la requalification des établissements humains plutôt que sur le gaspillage de ressources foncières.

De ce point de vue, les collectivités rurales pourraient constituer un terrain beaucoup plus propice à l'innovation que les villes, en raison principalement de leur échelle humaine. Les gens s'y mobilisent plus facilement, il y a plus de place qu'en ville pour faire les choses autrement, et les administrations municipales y sont plus proches des citoyens. Mais pour développer leur capacité d'innovation, ces collectivités rurales ont besoin de se réapproprier un véritable pouvoir décisionnel sur l'aménagement et le fonctionnement de leur milieu de vie. La campagne n'est pas la ville et les règles mur-à-mur calquées sur le modèle urbain ont amplement fait la preuve de leur inefficacité⁵⁰. Pourtant, alors que les pseudo-villages se multiplient en ville et en banlieue, les vrais villages doivent composer avec un cadre fiscal, législatif et réglementaire qui leur impose de se développer comme des villes (ou des banlieues). Les villages et leurs campagnes seraient-ils incapables d'être au moins aussi viables que la grosse ville dense à moyen et long terme ?

L'habitat des collectivités humaines est un sujet trop important pour être laissé entre les mains des seuls « décideurs » et « experts ». Pour assurer une gestion éclairée de leur environnement, les habitants des campagnes ont besoin de plus que de bouts de chandelles : ils doivent pouvoir influencer les prises de décisions concernant leur milieu de vie en basant leur jugement sur des faits réels plutôt que sur des préjugés douteux. Mais tant que les projets immobiliers ne seront évalués qu'en termes de retombées économiques à court terme, il sera impossible de lutter contre les externalités sociales et environnementales du mal-développement... Réinventer la campagne, au bout du compte, c'est donc avant tout réinventer la démocratie, en aidant ses habitants à reprendre le contrôle de leur habitat...

La folie, c'est se comporter de la même manière et s'attendre à un résultat différent. (Einstein, toujours)

49. Pelletier, Micheline (2010).

50. <http://www.territoires.qc.ca/documents/file/CahierODT4.pdf>

Références

1. Institut de la statistique du Québec (2010). *Coup d'œil sociodémographique*, février 2010, n°2. [En ligne] http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/demograp/pdf2010/coupdoeil_sociodemo_fev10.pdf (consulté le 27 février 2010).
2. SOM (2009). *Mesure des intentions de migrer ou non vers une municipalité rurale du Québec dans les cinq prochaines années. Faits saillants présentés à Solidarité rurale du Québec*. [En ligne] http://www.solidarite-rurale.qc.ca/documents/724/sondage_solidarite.pdf (consulté le 8 février 2010).
3. MAMROT (2006). *Politique nationale de la ruralité : 2007-2014*. p.15 [En ligne] http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/regions/ruralite/ruralite_politique.pdf (consulté le 24 octobre 2009).
4. MAMROT (2007). *Planification et gestion des lieux de villégiature*. [En ligne] <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/amenagement/villégiature.pdf> (consulté le 1^{er} septembre 2009).
5. Perlman, D. & Milder J. (2005). *Practical ecology for planners, developers and citizens*, Lincoln Institute of Land Policy, Washington D.C., 294 p.
6. Hilty J.A., Lidicker W.Z., Merenlender A.M. (2009). *Corridor Ecology: the science and practice of linking landscape for biodiversity conservation*, Island Press, Washington, D.C.
7. MAMROT (2004). *La réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'aménagement du territoire : guide de bonnes pratiques*. [En ligne] http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/amenagement/Guide_bonnes_pratiques.pdf (consulté le 15 septembre 2009).
8. Idem
9. Environnement Canada (2009). *Le coût des inondations*. [En ligne] <http://www.ec.gc.ca/eau-water/default.asp?lang=Fr&n=02A71110-1#dammage> (consulté le 6 janvier 2010).
10. Bourque, Alain (2007). *Changements climatiques et survol d'impacts pour les municipalités du Québec*. [En ligne], Groupe Ouranos. <http://asp.fqm.ca/colldevdurable/pdf/presentations/ouranos.pdf> (consulté le 7 janvier 2008).
11. UMQ (1999). *Commentaires sur le document de consultation « Feu vert à une réforme de la sécurité incendie du Québec » présentés au ministre de la Sécurité publique*. [En ligne] http://www.umq.qc.ca/publications/memoire/_pdf/Commentaires%20-%20R%C3%A9forme%20de%20la%20s%C3%A9curit%C3%A9%20incendie.pdf (consulté le 8 février 2010).
12. Heart B., Humstome E., Irwin T., Levine S., Weisbord D. (2003). *Community rules. A New England guide to Smart Growth Strategies*. Vermont Forum on Sprawl and Conservation Law Fondation. Burlington.
13. Farmland Information Center (2007). *Cost of community services studies. Fact sheet*. August 2007. [En ligne] http://www.farmlandinfo.org/documents/27757/COCS_8-06.pdf (consulté le 6 janvier 2010).
14. Ménard, Serge (2000). *Consultation générale sur l'avant-projet de loi sur la sécurité incendie*. Journal des débats de la commission des institutions, vol. 36, n° 39. 2 février 2000. [En ligne] http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci-36-1/journal-debats/CI-000202.html#debut_journal (consulté le 25 janvier 2009).
15. Source de l'illustration: [En ligne] <http://yourdevelopment.org/public/uploads/image/howards%20garden%20city%20detail.jpg> (consulté le 15 janvier 2010).
16. Ouellet Michel, (2006). *Le smart growth et le nouvel urbanisme. Synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne*. Cahiers de géographie du Québec, vol. 50, n° 140, 2006, p. 175-193. [En ligne] <http://www.erudit.org/revue/cgq/2006/v50/n140/014083ar.pdf> (consulté le 10 janvier 2010).
17. Ouellet Michel, (2006). *Le smart growth et le nouvel urbanisme. Synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne*. Cahiers de géographie du Québec, vol. 50, n° 140, 2006, p. 175-193. [En ligne] <http://www.erudit.org/revue/cgq/2006/v50/n140/014083ar.pdf> (consulté le 10 janvier 2010).
18. Caron, Alain et Blais, Pierre (2009). *Faut-il coordonner l'élaboration du plan d'urbanisme et de l'Agenda 21 local?* [En ligne], Ministère des Affaires municipales et des Régions, 8 p. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/obse_muni/agenda_21.pdf (consulté le 7 octobre 2009).
19. Smart Growth Vermont (2010). *Smart Growth Principles*. [En ligne] <http://www.smartgrowthvermont.org/learn/smartgrowth/principles/> (consulté le 17 janvier 2010).
20. New Hampshire Department of Environmental Services (2008). *Innovative Land Use Planning Techniques -A handbook for sustainable development*. [En ligne] http://des.nh.gov/organization/divisions/water/wmb/repp/innovative_land_use.htm (consulté le 1^{er} septembre 2009).
21. Smart Growth Online (2010). *About Smart Growth* [En ligne] <http://www.smartgrowth.org/default.asp> (consulté le 30 mars 2010).

22. TerraVie. [En ligne] *TerraVie* <http://www.terravie.org/> (consulté le 10 avril 2010).
23. Smart Growth Vermont (2010). *Smart Growth Principles*. [En ligne] <http://www.smartgrowthvermont.org/learn/smartgrowth/principles/> (consulté le 17 janvier 2010).
24. N.A.
25. Corridor appalachien (s.d.b). *Notre stratégie de conservation*. [En ligne] <http://www.apcor.ca/newversion/fran/start.htm> (consulté le 6 janvier 2010).
26. Yaro R., Arendt R., Dodson L., Brabec E. (1990). *Dealing with change in the Connecticut River Valley: A design manuel for conservation and development*, fourth printing, December 1990. Lincoln Institute of Land Policy.
27. Arendt, Randall (1999). *Growing Greener: Putting Conservation into Local Plans and Ordinances*, Island Press, Washington, D.C.
28. Idem.
29. New Hampshire Department of Environmental Services (2008). *Innovative Land Use Planning Techniques-A handbook for sustainable development*. [En ligne] http://des.nh.gov/organization/divisions/water/wmb/repp/innovative_land_use.htm (consulté le 1^{er} juin 2009).
30. Corridor appalachien (s.d.b). *Notre stratégie de conservation*. [En ligne] <http://www.apcor.ca/newversion/fran/start.htm> (consulté le 6 janvier 2010).
31. Arendt, Randall (1999). *Growing Greener: Putting Conservation into Local Plans and Ordinances*, Island Press, Washington, D.C.
32. Southern Burlington County N.A.A.C.P. v. Township of Mount Laurel, Defendant-Appellant and Cross-Respondant. Supreme Court of New Jersey. 67 N.J. 151; 336 A.2d 713; 1975 N.J. LEXIS 181, [En ligne] <http://www.hrcr.org/safrica/Housing/Burlington.html> (consulté le 1^{er} juin 2009).
33. Arendt, Randall (1999). *Growing Greener: Putting Conservation into Local Plans and Ordinances*, Island Press, Washington, D.C.
34. New Hampshire Department of Environmental Services (2008). *Innovative Land Use Planning Techniques-A handbook for sustainable development*. [En ligne] http://des.nh.gov/organization/divisions/water/wmb/repp/innovative_land_use.htm (consulté le 1^{er} juin 2009).
35. Pejchar, L. & al. (2007) *Evaluating the Potential for Conservation Development: Biophysical, Economic, and Institutional Perspectives*, Conservation Biology, Volume 21, No. 1.
36. Nouveau-Brunswick. (2007). *Sustainable Community Design into local plans: Application for New Brunswick* (Seminar).
37. Pejchar, L. & al. (2007) *Evaluating the Potential for Conservation Development: Biophysical, Economic, and Institutional Perspectives*, Conservation Biology, Volume 21, No. 1.
38. Girard, Jean-François (2008). *La protection de l'environnement et des milieux naturels, l'effervescence d'un droit en développement*, in *Revue québécoise d'urbanisme*, volume 28. numéro 2. [En ligne] http://www.aqu.qc.ca/publications/pdf/protection_environnement_ete08.pdf
39. MRC Brome-Missisquoi, service d'évaluation (2009). Rôle d'évaluation de Sutton.
40. Statistiques Canada (2006). *Profil des communautés* [En ligne] <http://ceps.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=F> (consulté le 8 février 2010).
41. Idem
42. Statistiques Canada (2001). *Profil des communautés*. [En ligne] <http://ceps.statcan.ca/english/Profil01/CP01/Search/List/Page.cfm?Lang=F&GeoCode=24> (consulté le 8 février 2010).
43. Guimond, Laurie et Simard, Myriam (2008). *Nouvelles populations dans le Québec rural : le cas de la municipalité régionale de comté (MRC) de Brome-Missisquoi*. Institut national de la recherche scientifique. Centre - Urbanisation Culture Société [En ligne] <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/BromeMissisquoi.pdf> (consulté le 27 février 2010).
44. MRC Brome-Missisquoi, service d'évaluation (2009). Rôle d'évaluation de Sutton.
45. Corridor appalachien (s.d.b). *Notre stratégie de conservation*, [En ligne] <http://www.apcor.ca/newversion/fran/start.htm> (consulté le 6 janvier 2010).
46. Lefèvre, Patricia (2010). *Commentaires sur les règlement de zonage et usages conditionnels de Sutton*, Consultation publique du 12 février 2010.
47. MRC Brome-Missisquoi (2008). *Schéma directeur d'aménagement et de développement révisé deuxième de remplacement n° 05-508*. Version adoptée le 5 mai 2008
48. Meadows, Donella; Meadows, Denis; Jørgen, Randers; Behrens, William (1972). *The limits to growth*. New York: Universe Books, 205 p.
49. Pelletier, Micheline (2010). *Propos tenus lors de l'atelier « Habitation » lors de la Conférence nationale sur l'avenir des territoires organisé par Solidarité Rurale du Québec*, Shawinigan, 21 avril 2010.
50. Solidarité rurale du Québec (2010). *Conférence nationale sur l'avenir des territoires* [En ligne] <http://www.territoires.qc.ca/documents/file/CahierODT4.pdf>