

Commission municipale du Québec

Date : 8 avril 2013

Dossier : CMQ-64507

Juge administratif : Bernard Brodeur

**MARIANNE BARIL
RÉJEAN BEAUDOIN
MARCEL CARRIÈRE
DANIELLE GIROUX
CAROLE LAFERRIÈRE
JACQUES LONGTIN
JEAN-JACQUES MALETTE
RENÉ SAINT-LOUIS
JEAN-MARIE SASSEVILLE**

Requérants

c.

MUNICIPALITÉ DE SAINT-JULIEN

Intimée

AVIS DE CONFORMITÉ

DÉCISION

DEMANDE

[1] Le 13 décembre 2012, la Commission municipale du Québec (la Commission) reçoit, des requérants, une demande d'avis de conformité du *Règlement de concordance numéro 336 amendant le règlement de zonage numéro 243* (le Règlement) à l'égard du *Règlement numéro 215 concernant le Plan d'urbanisme de la Municipalité de Saint-Julien* (le Plan).

[2] Cette demande fait suite à la publication d'un avis par la Municipalité de Saint-Julien (la Municipalité) le 7 décembre 2012, indiquant que toute personne habile à voter peut demander à la Commission son avis sur la conformité du Règlement au Plan d'urbanisme.

COMPÉTENCE DE LA COMMISSION

[3] Lorsque la Commission reçoit une demande d'au moins cinq personnes habiles à voter du territoire de l'intimée, elle exerce sa compétence en vertu des articles 137.9 à 137.12 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹ (LAU). Elle doit alors, dans les 60 jours qui suivent l'expiration du délai prévu à cet article, donner son avis sur la conformité des règlements.

[4] Le 11 février 2013, conformément à l'article 239 de la LAU, la Commission demande au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de lui accorder une prolongation de délai pour rendre sa décision. Le 22 février 2013, une prolongation au 19 avril 2013 lui est accordée.

[5] Lors d'une conférence préparatoire téléphonique tenue le 7 février 2013, la Commission informe les parties des limites de sa compétence à l'égard de l'examen de la conformité. Elle indique que l'opportunité pour une municipalité d'adopter un règlement appartient au conseil municipal et que le contrôle de la légalité relève des tribunaux judiciaires. Seul l'examen de la conformité des règlements au Plan d'urbanisme est dévolu à la Commission.

1. L.R.Q., chapitre A-19.1.

LA QUESTION EN LITIGE

[6] La Commission doit déterminer si le Règlement met en péril, compromet, contredit ou rend caducs les orientations et les objectifs du Plan.

L'AUDIENCE

[7] La Commission tient une audience le 6 mars 2013, à Thetford Mines. Les requérants ont nommé un porte-parole parmi eux, monsieur Jacques Longtin, pour les représenter.

[8] La Municipalité est représentée par M^e Odette Gagné, avocate.

PREUVE DES PARTIES

Les requérants

[9] Les requérants ne font pas entendre de témoins.

[10] Monsieur Longtin mentionne que le Plan démontre une préoccupation pour l'intégration dans le paysage naturel et bâti sur son territoire pour l'implantation d'éoliennes.

[11] Selon lui, cette intention s'inscrit au Plan à la suite de sa modification par le Règlement numéro 335, qui se lit comme suit :

« La municipalité de St-Julien est préoccupée par cette problématique et de son intégration dans le paysage naturel et bâti. La réglementation d'urbanisme devra contenir des dispositions particulières concernant le développement futur de parcs éoliens et l'implantation d'éoliennes domestiques afin de :

- contrôler l'implantation d'éoliennes et leur équipement complémentaire de manière à préserver la qualité des paysages mais aussi la qualité de vie des résidents et les retombées économiques avantageuses pouvant s'y rattacher ;
- prévoir des mesures de mitigation et de dispersion lors de la localisation et de l'implantation d'éoliennes. »

[12] Selon monsieur Longtin, le Règlement numéro 336 contredit, met en péril et rend caduques les dispositions du Plan d'urbanisme, relativement à ses intentions et orientations, car il ne contient aucune dispositions relatives à la puissance des éoliennes industrielles, à la hauteur de mâts et au diamètre des pales. À son avis, cette orientation

du Plan doit permettre la protection des paysages et la qualité de vie des résidents, ce qui aurait dû être soutenu au Règlement par des dispositions claires.

[13] Il ajoute que les préjudices, les contraintes visuelles ou la détérioration de la qualité de vie des citoyens sont directement proportionnels à la hauteur des installations d'éoliennes. Le Règlement n'indique aucun calcul de distance séparatrice relative aux résidences ou aux bâtiments agricoles. Des préjudices peuvent donc être entraînés, selon lui, pour les résidents, par la hauteur des éoliennes, laquelle n'est aucunement régie par des normes précises.

[14] Monsieur Longtin prétend que l'article 18.1.5 du Règlement va à l'encontre du Plan à l'égard de la qualité de vie, ce qui s'apparente à une expropriation déguisée du droit d'usage, qui peut être compromis par les risques de chute de glace, de débris ou d'autres projectiles issus du mouvement des pales. L'article 18.1.5 du Règlement se lit comme suit :

« Une grande éolienne ou mât de mesure doit être implantée de façon à ce que l'extrémité des pales soit toujours située à une distance supérieure à 5 mètres d'une limite de propriété »

[15] Le porte-parole des requérants prétend que la Municipalité a fait défaut de préciser ses intentions de protection du paysage en omettant de déposer un plan d'intégration et d'implantation architecturale (PIIA), qui devrait prévoir une stratégie d'implantation d'éolienne. Selon lui, l'implantation d'éoliennes, permise dans toutes les zones agricoles et créée par les dispositions du Règlement, vient en contravention avec les intentions du Plan à l'égard de la protection du paysage naturel et bâti.

[16] Monsieur Longtin déplore l'absence, dans le règlement d'urbanisme, de mesures de protection relatives aux nuisances sonores, malgré la proximité de cohabitation prévue avec le milieu agricole et résidentiel.

[17] Selon les requérants, la Municipalité renoncerait aux revenus des taxes foncières par l'application de l'article 18.1.20 :

« 18.1.20 Inapplication des normes relatives aux bâtiments

Une éolienne est réputée ne pas constituer un bâtiment aux fins du présent règlement »

[18] De ce fait, elle renoncerait à des retombées économiques souhaitées au Plan d'urbanisme.

[19] Il souligne que le Plan indique que des mesures de mitigation et de dispersion sont à prévoir à l'intérieur de la réglementation. Il indique que, selon lui, il y a des mesures de mitigation pour les éoliennes domestiques, mais que ces mesures sont absentes pour les éoliennes commerciales.

L'intimée

[20] Monsieur Jean-Marie Fortin, conseiller municipal de Saint-Julien, témoigne.

[21] Il indique que l'implantation d'éoliennes n'est pas permise dans toutes les zones agricoles, puisqu'elles sont interdites dans les îlots déstructurés, situés en zone agricole. Le Règlement contient de nombreuses mesures de protection du paysage naturel et bâti sur le territoire de la Municipalité, dans l'éventualité de l'implantation d'éoliennes, conformément à la préoccupation énoncée au Plan.

[22] Il expose de nombreuses mesures visant à préserver la qualité de vie des résidents, dans l'éventualité d'implantation d'éoliennes. Il indique aussi que la Municipalité est soucieuse des retombées économiques se rattachant à l'implantation d'éoliennes, tout en réglementant leur installation sur son territoire.

[23] Des mesures de mitigation définissent les règles et les mesures de contrôle des ouvrages. Le Règlement contient, selon l'intimée, des mesures concrètes de dispersion, conformément aux énoncés du Plan.

[24] Monsieur Fortin explique que plus de 97 % de la Municipalité est située en zone agricole. Malgré tout, des mesures de prévention à l'égard de la qualité de vie ont été prises, de telle sorte que l'implantation d'éoliennes doit respecter des normes importantes, telles que l'interdiction d'implanter une éolienne à moins d'un kilomètre du périmètre d'urbanisation, à 500 mètres d'une habitation, à 500 mètres d'un îlot désaffecté, à 5 mètres d'une limite de propriété, à 50 mètres d'une érablière et à 500 mètres d'une cabane à sucre. Il indique que les endroits autorisés pour l'implantation d'éoliennes se trouvent, en conséquence, très réduits et situés sur le haut des montagnes.

[25] Monsieur Fortin insiste également sur l'interdiction d'implanter une grande éolienne à moins de 50 mètres de la ligne des hautes eaux, de tous les cours d'eau ou de tout lac.

[26] Il explique que la Municipalité a introduit des mesures importantes quant à l'intégration des éoliennes dans le paysage naturel. Ces mesures imposent l'enfouissement des fils, l'installation d'une haie entourant le poste de raccordement, ainsi qu'une réglementation sévère pour l'aménagement du chemin menant à l'éolienne.

[27] Monsieur Fortin indique qu'advenant l'installation d'éoliennes sur le territoire, la Municipalité bénéficiera de redevances qui apporteront un avantage économique certain.

LES REPRÉSENTATIONS

Les requérants

[28] Les requérants réitèrent les éléments qui, selon eux, ne sont pas conformes. Ils mentionnent que le Règlement contrevient aux objectifs de la recherche d'une meilleure qualité de vie et de la qualité des paysages.

[29] Monsieur Longtin expose que selon lui, le Règlement fait disparaître la vocation agricole comme prioritaire pour la remplacer par une vocation industrielle; celle de production d'électricité par éolienne.

L'intimée

[30] M^e Gagné indique que le Plan ne présente pas d'indications précises quant à l'installation d'éoliennes. Les distances séparatrices imposées au Règlement constituent une question d'opportunité et, par conséquent, hors de la compétence de la Commission.

[31] Elle précise que, contrairement aux prétentions des requérants, les éoliennes ne sont pas soustraites à la taxation de la Municipalité. Elle dépose l'argumentaire suivant, lequel est plus détaillé² :

« Le périmètre urbain de la Municipalité est évidemment protégé puisque les éoliennes y sont interdites.

L'article 18.1.10 du règlement relatif à la force et à la couleur des éoliennes et à l'identification permise sur celles-ci constitue une mesure concrète de protection du paysage. L'article 18.1.11 édictant la distance minimale entre chaque éolienne est également une autre mesure de protection du paysage.

L'article 18.1.14 relatif à l'implantation des fils électriques de manière souterraine (sauf exceptions) constitue une autre mesure concrète d'intégration des éoliennes dans le paysage naturel et bâti contenue au règlement 336.

Les normes relatives aux postes de raccordement des grandes éoliennes plus amplement détaillées à l'article 18.1.15 en sont également une autre démonstration confirmant la préoccupation de la Municipalité pour l'intégration de ces ouvrages dans le pays naturel et bâti de son territoire.

Les normes d'entretien édictées à l'article 18.1.16, de remblai à l'article 18.1.18, d'entreposage de débris et autres équipements à l'article 18.1.19, constituent également des mesures concrètes prises par la Municipalité à ce titre.

2. Document argumentaire de la Municipalité.

Enfin, relativement aux éoliennes domestiques, les articles 18.2.4 (2^o alinéa), 18.2.5 et 18.2.6 constituent des mesures de contrôle ayant clairement pour objectif l'intégration harmonieuse et éoliennes domestiques dans le paysage naturel et bâti du territoire de la Municipalité de Saint-Julien.

La distance d'implantation exigée par le règlement 336 constitue tout d'abord un élément soutenant le principe selon lequel la Municipalité souhaite préserver la qualité de vie des résidents. On retrouve des dispositions relatives à ces distances à de nombreux égards notamment aux articles 18.1.1, 18.1.8, 18.1.3, 18.1.4, 18.1.5, 18.1.6, 18.1.7, 18.1.8 ainsi qu'à l'article 18.1.15 (alinéa 1) qui touche quant à lui la distance d'implantation des postes de raccordement.

Les articles 18.1.6 ainsi que 18.1.9 constituent des mesures concrètes adoptées par la Municipalité dans le cadre du règlement 336 et ayant pour objet la protection de certaines ressources ou habitats naturels à savoir les érablières ainsi que l'aire de confinement du cerf de Virginie, deux aspects qui viennent indirectement toucher à la qualité de vie des résidents par la préservation des richesses de leur milieu.

Les dispositions des articles 18.1.17 et 18.1.18 sont également des règles édictées par la Municipalité pour assurer la préservation de la qualité du milieu de vie des résidents.

Il en va de même de l'article 18.2.1 que l'on retrouve à la section du règlement traitant des éoliennes domestiques.

La Municipalité de Saint-Julien étant consciente que des retombées économiques avantageuses pouvant être rattachées au développement futur de parcs éoliens et à l'implantation d'éoliennes domestiques a, par ailleurs, choisi d'exercer son pouvoir réglementaire et ainsi permettre l'installation d'éoliennes, à certaines conditions, sur son territoire afin de ne pas fermer la porte aux retombées économiques avantageuses qui pourraient s'y rattacher, le cas échéant, et ce, conformément aux énoncés de son plan d'urbanisme.

C'est dans ce même esprit que la Municipalité de Saint-Julien a également permis l'installation d'éoliennes domestiques à certaines conditions sur son territoire.

En énonçant son intention de prévoir des mesures de mitigation, la Municipalité de Saint-Julien souhaite atténuer les conséquences et réduire l'intensité de certains aléas pour les citoyens dans le cas où de futurs parcs éoliens seraient développés sur son territoire ou encore que l'on procéderait à l'implantation d'éoliennes domestiques.

En adoptant le règlement 336, la Municipalité de Saint-Julien a donc défini des règles et des mesures de contrôle afin de s'assurer la maîtrise des ouvrages qui pourraient être réalisés dans ce contexte.

Nous soumettons donc que l'ensemble des dispositions relevées au cours de notre argumentation sur les deux premiers éléments soulevés au sommaire argumentaire des requérants constituent les mesures de mitigation annoncées par la Municipalité de Saint-Julien dans son plan d'urbanisme.

En ce qui concerne l'intention énoncée par la Municipalité de prévoir des mesures de dispersion de l'implantation d'éoliennes, nous soumettons que les dispositions contenues à l'article 18.1.11 concernant les grandes éoliennes ainsi qu'aux articles 18.2.2 et 18.2.3 en ce qui a trait aux éoliennes domestiques sont précisément des dispositions assurant le respect de cette orientation annoncée dans le plan d'urbanisme. »

[32] M^e Gagné soutient que le Règlement est conforme au Plan et que les dispositions du Règlement ne mettent pas en péril, ne contredisent pas ou ne rendent pas caduques les dispositions du Plan.

L'ANALYSE

[33] L'examen de la conformité vise à vérifier si le Règlement contredit, met en péril ou rend caduques les orientations et les dispositions du Plan.

[34] L'objet du Règlement découle de la volonté de la Municipalité de se doter de normes relatives à l'installation d'éoliennes sur son territoire.

[35] Le Règlement a pour effet de préciser les zones où seront permises les éoliennes, ainsi que de se doter de normes concernant les distances séparatrices à respecter par rapport aux éléments du cadre bâti et naturel.

[36] Le Plan révisé fait mention de dispositions générales concernant l'installation d'éoliennes dans la Municipalité. Aucune norme stricte et précise n'apparaît au Plan. Le dernier ajout à l'article 3.3.3 du Plan intègre les enjeux relatifs aux éoliennes :

« 3.3.3 LES ÉOLIENNES

À St-Julien comme dans plusieurs municipalités du Québec, les demandes d'implantation d'éoliennes vont en s'accroissant, notamment en ce qui a trait à l'implantation de parcs éoliens, mais également en ce qui concerne les petites éoliennes domestiques servant à produire de l'électricité pour la propriété à laquelle elles sont attachées.

Le plan d'urbanisme a été adopté sous le règlement numéro 315 le 1^{er} octobre 1990, à une époque où les gaz à effet de serre et le Protocole de Kyoto n'étaient pas encore d'actualité et où la filière éolienne n'avait pas encore la pertinence qu'elle a acquise aujourd'hui en tant que source d'énergie propre et durable.

Le contexte d'aménagement d'aujourd'hui est donc fort différent de celui d'il y a 20 ans, notamment en ce qui concerne la multiplication des grands parcs éoliens sur le territoire québécois et l'utilisation de plus en plus accrue des petites éoliennes domestiques.

La municipalité de St-Julien est préoccupée par cette problématique et de son intégration dans le paysage naturel et bâti. La réglementation d'urbanisme

devra contenir des dispositions particulières concernant le développement futur des parcs éoliens et l'implantation d'éoliennes domestiques afin que :

- contrôler l'implantation d'éoliennes et leur équipement complémentaire de manière à préserver la qualité des paysages mais aussi la qualité de vie des résidents et les retombées économiques avantageuses pouvant s'y rattacher;
- prévoir mesures de mitigation et de dispersion lors de la localisation et de l'implantation d'éoliennes. »

[37] Concernant les orientations relatives au domaine agricole, le Plan, d'une façon générale, accorde la priorité aux activités et aux entreprises agricoles en zone agricole. Il permet l'utilisation d'éoliennes en ces termes au dernier alinéa de l'article 4.1.4 :

« En outre ces activités, cette affectation permet, à titre d'usage principal, la production d'électricité à partir d'éoliennes, sous réserve du respect des autres conditions, orientations et objectifs édictés au présent plan d'urbanisme. »

[38] Les requérants ont fréquemment invoqué la crainte que le Règlement soit en contradiction avec le Plan concernant le maintien d'une bonne qualité de vie des citoyens. Le Plan, encore une fois, indique des voies très larges et générales sur ce sujet au dernier alinéa du paragraphe 3.1 (chapitre 3) :

« En maintenant un environnement et un milieu de vie sains afin de répondre aux besoins et attentes de la population de la MRC, par l'entreprise des réglementations et contrôles normatifs »

[39] Une seule zone de contraintes est identifiée au Plan et concerne particulièrement les zones d'inondation à l'embranchement de la rivière Blanche et de la rivière au Pin³.

« La municipalité de Saint-Julien est affectée par une zone à risques d'inondation à l'embranchement de la rivière Blanche et de la rivière au Pin. Cette zone devra faire l'objet de normes particulières d'aménagement contenues dans la réglementation d'urbanisme afin de protéger les citoyens et leurs biens. »

[40] La Commission constate que le Plan contient uniquement des orientations générales. Il prévoit que les éoliennes et leur équipement complémentaire doivent être installés de façon à préserver la qualité de vie des citoyens, préserver la qualité des paysages, ainsi que de procurer des retombées économiques avantageuses. Il est également prévu que des mesures de mitigation et de dispersion doivent être prévues lors de l'implantation. Aucune mesure stricte n'est implicite au Plan. Le Règlement prévoit plusieurs mesures concernant les normes d'implantation et d'intégration au paysage, ainsi qu'à la préservation de la qualité de vie des résidents. Les requérants considèrent que les mesures ne sont pas appropriées, ou pas assez sévères. Cela

3. Chapitre 3, paragraphe 3.1, dernier alinéa.

relève particulièrement d'un choix ou de l'opportunité. Le Règlement ne contredit en aucune façon le Plan.

[41] La Commission constate que le Règlement impose des limitations importantes concernant les zones où pourront être implantées les éoliennes. Ces mesures sont en concordance avec les orientations du plan relatives au respect des conditions et des orientations à l'égard de l'activité agricole.

[42] Les requérants n'ont pas convaincu la Commission qu'il existe une contradiction possible entre le Règlement et le Plan concernant le maintien d'une bonne qualité de vie. Le Règlement ne contrevient en aucune façon aux dispositions très générales du Plan.

[43] Le Plan impose des normes particulières dans la seule zone de l'embranchement de la rivière Blanche et de la rivière au Pin. Le Règlement interdit l'installation d'éoliennes, ce qui est en harmonie avec le Plan.

[44] Malgré l'effort des requérants à contrer l'application du Règlement, aucun des arguments soulevés ne peut justifier la non-conformité de celui-ci.

[45] La Commission est d'avis que le Règlement ne met pas en péril, ne compromet pas, ne contredit pas, ni ne rend caduques les orientations et objectifs du Plan.

PAR CES MOTIFS, LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC :

DONNE AVIS que le *Règlement de concordance numéro 336 amendant le règlement de zonage numéro 243* est conforme au *Règlement numéro 215 concernant le Plan d'urbanisme de la Municipalité de Saint-Julien*.



BERNARD BRODEUR
Juge administratif

BB/mh

M^e Odette Gagné
Gagné Larouche Vézina, avocats
Pour l'intimée

Ce document a été enregistré le 8 mai 2013
CELINE LAI (A.C.) notaria
Secrétaire C.M.Q.