

Groupe de travail multipartite sur l'offre de référence d'Hydro-Québec Distribution

Document d'orientation

**Association des professionnels de
la construction et de l'habitation du
Québec**

Service économique et affaires publiques

5 décembre 2014



Document préparé par





*Ce document est paginé
en vue d'une impression recto verso.*

© APCHQ

Groupe de travail multipartite sur l'offre de référence d'Hydro-Québec Distribution

Document d'orientation

Document préparé par : Mathieu Bélanger, urbaniste, LEED AP., M.Sc Immobilier // CIMA+ s.e.n.c.

Décembre 2014

Table des matières

1. Introduction	1
2. Règles de financement des prolongements de réseau en milieu résidentiel	3
3. Encadrement réglementaire de la distribution électrique par le secteur municipal.....	9
a) Pouvoirs des municipalités.....	9
b) Jalons historiques.....	10
c) Exemples d'encadrement réglementaire actuellement en vigueur.....	11
d) Orientations des municipalités et jurisprudence.....	20
e) Objectifs généraux recherchés par les municipalités.....	21
4. Évolution des paradigmes de l'aménagement du territoire au Québec	23
a) Densification du territoire.....	23
b) Le paysage : un bien collectif nouveau.....	27
5. Recommandations	33

1 | Introduction

Le 16 septembre 2014, la Régie de l'énergie a rendu la décision D-2014-160 (Dossier R-2014-3905) requérant à Hydro-Québec (le Distributeur) de mettre sur pied un groupe de travail multipartite sur l'offre de référence en matière de distribution électrique locale.

En vertu de la décision, le groupe de travail multipartite doit permettre d'examiner la définition et les paramètres de l'offre de référence utilisée par Hydro-Québec, dans le contexte de l'évolution du marché de la construction résidentielle au Québec, ainsi que des tendances en matière de modifications ou de prolongement de réseau. À terme, le groupe de travail devrait formuler des recommandations conjointes à la Régie de l'énergie.

Dans le cadre de ce document d'orientation, l'*Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ)* souhaite sensibiliser le Distributeurs et ses autres partenaires à la nécessité de moderniser la définition de l'offre de référence afin que cette dernière reflète l'évolution de la société québécoise, notamment en ce qui a trait aux changements profonds de paradigme de l'aménagement urbain depuis l'adoption des plans métropolitains d'aménagement et de développement des communautés métropolitaines de Québec et Montréal, et le caractère aujourd'hui collectif de la qualité des paysages.

L'offre de référence correspond à un réseau de distribution construit et exploité au moindre coût (soit habituellement un réseau aérien en avant-lot). Toutefois, depuis plusieurs années, de plus en plus de municipalités exigent des constructeurs par l'entremise de leur réglementation d'urbanisme que les réseaux de distribution des utilités publiques soient en arrière-lot ou en souterrain. À ce titre, le constructeur doit automatiquement choisir la mise en place d'un réseau de distribution électrique en arrière-lot ou en souterrain, et doit conséquemment déboursier les frais supplémentaires associés. L'APCHQ perçoit cette situation comme incohérente et rappelle la nécessité de faire évoluer la définition de l'offre de référence afin qu'elle réponde aux pratiques contemporaines d'aménagement du territoire.

Dans le cadre de ce document, nous aborderons les règles actuelles de financement des prolongements de réseau en milieu résidentiel, nous ferons le point sur la réglementation municipale à l'égard de la localisation du réseau de distribution, nous évoquerons l'évolution marquée des paradigmes associés à la planification du territoire et à la portée collective

des paysages, et nous énoncerons finalement les recommandations de l'Association afin que l'offre de référence du distributeur soit adaptée à la réalité contemporaine du développement urbain.

L'APCHQ souhaite que le groupe de travail multipartite dépose des conclusions conjointes à la Régie de l'énergie lors du prochain dossier tarifaire. Il s'agirait ainsi d'un réel travail de collaboration avec le Distributeur et les autres partenaires de l'aménagement urbain.

L'APCHQ est une association provinciale fondée en 1961 qui occupe une place importante dans l'industrie de la construction et de la rénovation; contribuant notamment à favoriser la prospérité du marché de l'habitation. L'APCHQ est l'une des plus importantes associations d'entrepreneurs en construction au Canada, comptant 17 000 membres au sein de 15 associations régionales dans l'ensemble du Québec.

2 | Règles de financement des prolongements de réseau en milieu résidentiel

Au Québec, la distribution de l'électricité est encadrée par l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec (L.R.Q. chapitre H-5) qui énonce que :

« La Société peut placer des poteaux, fils, conduits ou autres appareils sur, à travers, au-dessus, au-dessous ou le long de tout chemin public, rue, place publique ou cours d'eau, aux conditions fixées par entente avec la municipalité concernée. À défaut d'une telle entente, la Régie, à la demande de la Société, fixe ces conditions, qui deviennent obligatoires pour les parties ».

Par ailleurs, en vertu de l'article 53 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q. chapitre R-6.01) :

« Le transporteur ou le distributeur d'électricité ou un distributeur de gaz naturel ne peut convenir avec un consommateur ou exiger de celui-ci un tarif ou des conditions autres que ceux fixés par la Régie ou par le gouvernement ».

Conséquemment, le prix de vente de l'électricité et les frais associés à sa distribution sont encadrés par la Régie de l'énergie par l'entremise de la Grille des tarifs d'électricité. Ce document fait l'objet d'une révision annuelle.

En vertu de ses Conditions de service d'électricité¹, d'Hydro-Québec, fournit et installe le branchement distributeur jusqu'au point de raccordement, lequel doit être situé à un endroit directement accessible à partir de la ligne. Le branchement distributeur est soit :

- aérien, si la ligne est en aérien à l'endroit où il se rattache et que l'installation électrique est alimentée directement de la ligne ou à partir d'un poste distributeur sur poteau ou sur une plate-forme ;
- souterrain, si la ligne est en souterrain à l'endroit où il se rattache ou si l'installation électrique est alimentée à partir d'un poste distributeur autre que sur poteau ou sur une plate-forme.

¹ Hydro-Québec. Conditions de service d'électricité. En vigueur le 1er avril 2014.

Lorsqu'un prolongement du réseau est nécessaire dans le cadre d'un projet immobilier, le promoteur doit payer le coût des travaux nécessaires pour ce service. Toute demande supplémentaire à l' « offre de référence² » est conditionnelle à l'acceptation d'Hydro-Québec et constitue une option. Le coût des travaux supplémentaires occasionnés par une option doit alors être payé par le promoteur, avant le début des travaux. Le coût des travaux d'un prolongement de ligne en aérien arrière-lot, excluant le branchement, est déterminé en multipliant le prix par mètre en aérien applicable prévu à la Grille des tarifs d'électricité, par la longueur de la ligne à construire; duquel est soustrait la valeur du réseau de référence.

Lors du prolongement d'une ligne en aérien pour alimenter une unité de logement desservie par un réseau municipal d'adduction d'eau ou d'égout sanitaire, la contribution du promoteur pour l'offre de référence se limite aux coûts liés au déboisement et aux droits de servitude déterminés par Hydro-Québec, s'il y a lieu.

Selon les *Conditions de service d'électricité* d'Hydro-Québec en vigueur à ce jour³, il est possible de souligner qu'aucune spécification à ce document ne fait état d'une localisation spécifique (en avant-lot ou en arrière-lot) de l'offre de référence du distributeur. Le seul élément des *Conditions de service d'électricité* permettant d'évoquer un ajustement des coûts selon l'emplacement du réseau de distribution aérienne est relatif à l'article 15.4 qui énonce que :

« Lors de l'installation initiale du branchement distributeur ou lors d'un remplacement suite à un accroissement de charge, le requérant doit payer, avant le début des travaux, le coût des travaux relatifs au branchement distributeur. Le requérant a droit à une exemption de 30 mètres de conducteurs ou de câbles mesurés en fonction de la plus avantageuse des possibilités suivantes :

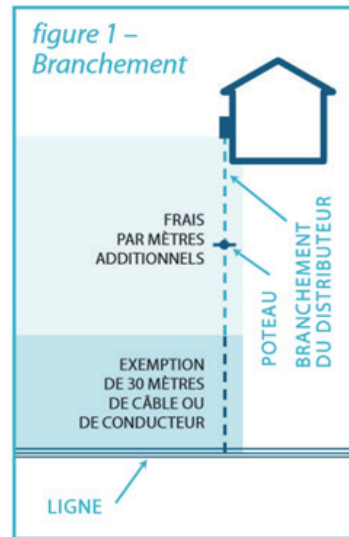
- i) à partir de la ligne de lot qui sépare la propriété à desservir d'un chemin public jusqu'au point de raccordement ; ou*
- ii) à partir du point de branchement jusqu'au point de raccordement ».*

2 L'« offre de référence » se définit comme étant la proposition faite à un requérant pour alimenter une installation électrique et dont le contenu est déterminé par Hydro-Québec

3 Le document Conditions de service d'électricité résumant les paramètres inscrits au Règlement numéro 634 sur les conditions de fourniture de l'électricité.

Notamment, cette exemption de 30 mètres est illustrée graphiquement dans un guide⁴ qu'Hydro-Québec a produit à l'intention des promoteurs et des municipalités.

Illustration de l'application du 30 mètres⁵



Bien que les *Conditions de service d'électricité* actuellement en vigueur ne spécifient pas que l'offre de référence est constituée de la distribution en avant-lot, la *Grille des tarifs d'électricité au 1er avril 2014* a introduit une tarification différenciée pour le prix par mètre en aérien d'une ligne monophasée ou triphasée sans usage en commun, selon qu'elle soit située en arrière-lot ou en avant lot.

Auparavant, comme c'est le cas à la *Grille des tarifs d'électricité au 1er avril 2013*, cette distinction n'existait pas et le prix au mètre concernait une ligne aérienne, tant en arrière-lot qu'en avant-lot. Le tableau suivant illustre les changements de prix observés au mètre linéaire pour une ligne monophasée aérienne, sans usage commun :

- 1er avril 2013, Prix par mètre en aérien (avant-lot ou arrière-lot) : 58\$;
- 1er avril 2014, Prix par mètre en aérien en avant-lot : 62\$ (+6,9% augmentation) ;

4 Hydro-Québec. Faire une demande de service – Guide pratique à l'usage des promoteurs et des municipalités. 2008.

5 Ibid.

- 1er avril 2014, Prix par mètre en aérien en arrière-port : 75\$ (+29,3% augmentation).

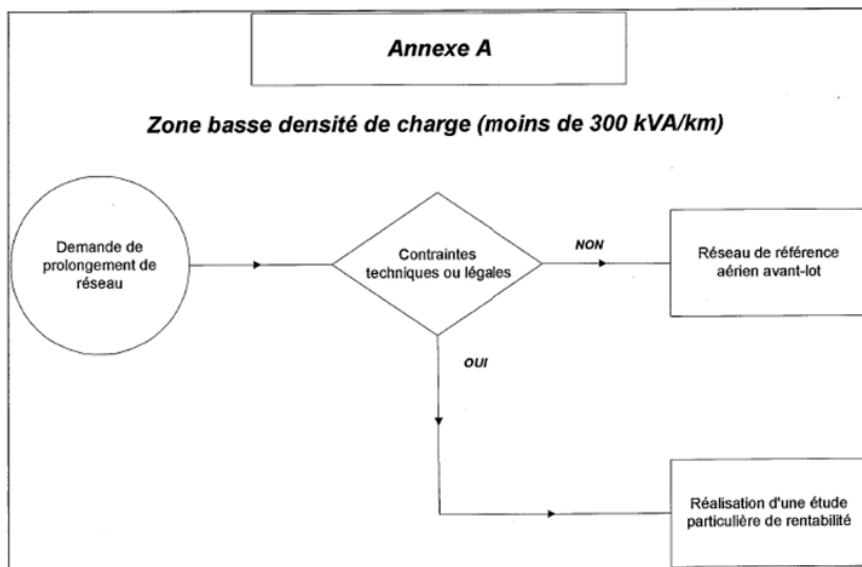
La définition la plus claire de ce qui constitue l'Offre de référence se retrouve à la Norme A.5-01 sur le Réseau de référence en distribution. Cette norme énonce que :

« Dans les zones où les clients sont alimentés par un réseau à basse densité de charge (moins de 300 kVA/km), le réseau de référence est de type aérien avant-lot⁶ ».

Dans les faits, le réseau de référence correspond à un réseau de distribution répondant au service demandé, construit et exploité au moindre coût pour Hydro-Québec (soit habituellement un réseau aérien avant-lot).

De plus, cette norme comprend une annexe qui illustre graphiquement le cheminement critique d'une demande de prolongement de réseau dans une zone de basse densité de charge.

Graphique de l'Annexe A de la norme sectorielle A.5-01⁷



6 Hydro-Québec. Norme sectorielle A.5-01 sur le Réseau de référence en distribution. 1er novembre 1999.

7 Ibid.

L'APCHQ a réalisé un sondage⁸ auprès de ses membres afin de documenter la prévalence des types de réseaux ainsi que la satisfaction à l'égard des services rendus par Hydro-Québec. Au total, 150 entrepreneurs représentant 14 605 mises en chantier, ont répondu au sondage réalisé en septembre 2014. En ce qui a trait aux types de branchement, la vaste majorité (81% au total) étaient en arrière-lot (38%) ou en souterrain (43%). Le branchement en avant-lot est donc, dans les faits, minoritaire (19%) et s'observe principalement à l'extérieur de la région métropolitaine.

Afin de documenter les raisons expliquant la faible prévalence des branchements en avant-lot, le sondage a interrogé les entrepreneurs quant à la raison principale justifiant le choix d'un branchement en arrière-lot. Dans 38% des cas, la raison principale expliquant le choix d'un entrepreneur d'effectuer un branchement en arrière-lot de ses unités repose sur une obligation municipale pour un tel mode de branchement électrique. L'« esthétique » ou les « attentes des acheteurs » constituent des raisons explicatives principales dans seulement respectivement 5% et 6% des cas. Nous soulignons que, selon les répondants, les préférences des acheteurs expliquent le choix d'un branchement en arrière-lot que dans 5% des cas. C'est donc dire que l'avantage individuel d'un tel mode de branchement est peu ou très rarement exprimé par ceux qui, théoriquement, devraient en bénéficier.

Par ailleurs, le sondage souligne qu'il est possible d'énoncer que, dans la grande majorité des cas, les entrepreneurs n'ont pas le choix du type de branchement lorsqu'ils affirment avoir procédé à un branchement en arrière-lot pour leurs unités.

⁸ APCHQ. Les tarifs de prolongement des réseaux aériens en arrière-lot et la satisfaction envers Hydro-Québec. AdHoc Recherche. Octobre 2014.

3 | Encadrement réglementaire de la distribution électrique par le secteur municipal

a) Pouvoirs des municipalités

Une municipalité a le pouvoir de régler et d'imposer la localisation du réseau de distribution électrique aux propriétaires, aux promoteurs et aux constructeurs privés en vertu de l'article 16 de la Loi sur les compétences municipales :

« Toute municipalité locale peut régler la pose, incluant l'enfouissement, de fils conducteurs.

Elle peut également prescrire, par règlement, que les poteaux et autres installations de support doivent être utilisés en commun par toute personne qui exploite une entreprise de télécommunication, d'électricité et tout autre service de même nature⁹ ».

La réglementation municipale ne peut cependant s'imposer aux entreprises de réseaux câblés. Notons qu'au dossier Hydro-Québec c. Ville d'Anjou (R.T. 89-022-A, 31 août 1989) la Régie de l'énergie a rappelé que « *il n'appartient pas à la municipalité de dicter à Hydro-Québec les conditions d'installation de ses équipements (...)*¹⁰ ». Dans ce dossier, le différent portait sur la construction d'une ligne de distribution dans le centre-ville d'Anjou, en présence d'un règlement de zonage prohibant la présence de lignes aériennes.

Les exigences réglementaires des municipalités envers les promoteurs privés en ce qui a trait au type d'aménagement requis pour la distribution électrique ont des conséquences directes sur le choix d'un réseau conforme ou non à l'offre de référence. Si la municipalité prohibe complètement la distribution aérienne sur un territoire, le promoteur devra payer une contribution basée sur un prix unitaire par bâtiment¹¹, soit 10 000\$ pour le branchement en

⁹ Loi sur les compétences municipales. L.R.Q. C-47.1

¹⁰ R.T. 89-022-A, 31 août 1989.

¹¹ Grille des tarifs d'électricité au 1er avril 2014. Prix par bâtiment - souterrain - Lorsque l'option de ligne locale souterraine et de ligne principale aérienne est choisie : Maison individuelle avec coffret de branchement de 600 A

souterrain d'une maison individuelle avec coffret de branchement de 600A, et ce en vertu de la Grille des tarifs d'électricité du 1^{er} avril 2014. Sur ce point, l'APCHQ rappelle qu'une augmentation des frais de développement réduit directement l'accessibilité à la propriété, ce qui a des conséquences néfastes pour le marché de la construction résidentielle et est inéquitable pour les nouveaux propriétaires, qui déboursent ainsi davantage que les propriétaires existants pour certains services équivalents.

En majorité, les municipalités québécoises prohibent la distribution électrique en avant-lot dans le cadre des projets immobiliers résidentiels. De plus, une part croissante de municipalités va même jusqu'à exiger la distribution électrique souterraine, et ce malgré que l'offre de référence du distributeur n'ait quant à elle pas évoluée. Hydro-Québec s'est plutôt restreint à la distribution en avant-lot suite à l'émission de la Norme sectorielle A.5-01 et l'établissement d'une distinction de prix au mètre linéaire pour l'implantation d'un réseau en avant-lot et un en arrière-lot (grille tarifaire 2014).

La prohibition réglementaire de la distribution électrique en avant-lot constitue la norme pour les territoires à développer dans les grandes villes du Québec et leurs périphéries. Notamment, comme nous le verrons plus loin, l'adoption d'un PMAD par la CMM et la CMQ a fait en sorte que les MRC, puis les municipalités locales, sont obligées de mettre en place des règles contraignantes quant à la densité de construction des territoires encore développables. Cette densité forcée pour les dernières aires disponibles à l'extension urbaine fait en sorte que les typologies résidentielles majoritairement construites en 2014 sont la maison de ville, les plexs et les bâtiments multifamiliaux.

b) Jalons historiques

L'obligation réglementaire de mettre en place un réseau de distribution électrique en arrière-lot ou en souterrain n'est pas récente au Québec, bien que la pratique se soit généralisée au cours des dernières années. Notamment, l'ancienne ville de Hull a exigé, dès 1971 que la distribution électrique dans tout nouveau lotissement domiciliaire s'effectue en souterrain. Le même critère s'est aussi appliqué sur le territoire de la ville de Lorraine, et ce, dès la création de la municipalité en 1960. L'ancienne ville de Longueuil a quant à elle modifié son règlement de zonage en 1989 afin que la distribution en souterrain soit obligatoire dans toute nouvelle rue ou tout nouveau projet résidentiel.

Par ailleurs, la tempête de verglas de janvier 1998 marque un moment charnière à partir duquel plusieurs municipalités ont révisé leur règlement ou y ont intégré des considérations relatives à la distribution électrique souterraine. À cet effet, l'arrondissement Saint-Laurent a obligé la distribution souterraine dans les nouveaux projets dès 2003 et la Ville de Montréal a confirmé cette orientation locale en procédant à l'adoption du Règlement sur les réseaux câblés en 2012. L'adoption de ce règlement, qui répondait aux orientations et objectifs énoncés dans le plan d'urbanisme de 2004, a fait en sorte qu'aujourd'hui, sur le territoire de Montréal, « *le prolongement d'un réseau câblé nécessaire à toute nouvelle construction doit être réalisé de façon souterraine* »¹².

c) Exemples d'encadrement réglementaire actuellement en vigueur

Bien que maintenant généralisée, l'application de règles, normes, critères ou pratiques associées au mode de distribution électrique prend différentes formes selon la municipalité. L'obligation de la distribution souterraine (comme à Montréal) ou aérienne en arrière-lot peut être inscrite au règlement de zonage pour une municipalité, alors que dans une autre, c'est la tradition administrative qui fait en sorte que cette exigence est automatiquement intégrée aux protocoles d'entente signés avec les promoteurs. Aussi, l'obligation de mettre la distribution en arrière-lot ou en souterrain se retrouve parfois dans les règlements sur les Plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) à titre d'objectif ou de critère et devient ainsi une exigence discrétionnaire de la part de la municipalité.

À titre indicatif, il est pertinent de faire état des exigences réglementaires d'un échantillon de municipalités en ce qui a trait au mode de distribution électrique. Cet échantillon est représentatif de la diversité du contexte municipal québécois et d'une situation plus large où la majorité des territoires développables est affectée par des paramètres prohibant la distribution aérienne en avant-lot, ou obligeant la distribution souterraine.

- **Municipalité de l'Assomption**

Pour la municipalité de l'Assomption dans Lanaudière, l'encadrement de la distribution électrique s'effectue au niveau du règlement de zonage. Pour les zones en développement, la grille des spécifications du règlement prévoit une note indiquant si le réseau de distribution électrique à privilégier

¹² Règlement sur les réseaux câblés 12-012. Ville de Montréal.

doit être en souterrain ou en arrière-lot. Par exemple, pour la zone H-137 (résidentiel de faible densité), la grille de spécification indique que « *le réseau de distribution électrique et de télécommunication doit être situé en arrière lot et les poteaux doivent être situés en arrière de la marge de recul avant. Les traverses de rue doivent être enfouies* ».

- **Ville de Boisbriand**

Sur le territoire de Boisbriand, pour la vaste majorité des aires susceptibles d'être développées un règlement sur les PIIA s'applique. Notamment, un critère répétitif de ce règlement est que « *les services électriques desservant tout le secteur résidentiel sont souterrains* ».

- **Ville de Bromont**

À Bromont, le développement des nouveaux secteurs résidentiels est encadré par un règlement sur les PIIA. Notamment, pour le secteur de la montagne, le premier objectif et critère de l'article 82.10 du PIIA prévoit que lors de l'aménagement d'un terrain, un promoteur doit « *Maintenir une importante couverture forestière, objectif pour lequel les critères sont les suivants et s'appliquent à toutes les demandes sauf pour l'approbation d'un projet majeur de lotissement : (...) le branchement au réseau électrique est planifié en fonction de la conservation maximale du couvert forestier. Le branchement aéro-souterrain est favorisé lorsque la desserte électrique publique est en aérien* ».

- **Ville de Gatineau**

À Gatineau, l'article 58 du règlement 99-2003 concernant la mise en place des services publics (entente sur les travaux municipaux) prévoit que pour « *les nouveaux projets résidentiels, tous les fils conducteurs des entreprises d'utilités publiques et d'une manière non limitative, soit le téléphone, la télévision, l'éclairage public, l'électricité et le câble appartenant à toute personne, même si elle détient ou exerce un privilège, un droit ou une servitude à la surface, au-dessus ou au-dessous des rues, doivent être enfouis (...)* ». C'est au cas-par-cas que le conseil municipal peut exclure l'application du règlement, ou contraindre les conditions de la distribution aérienne.

Par ailleurs, à Gatineau le règlement sur les PIIA encadrent la localisation des équipements du réseau de distribution électrique en souterrain puisqu'un critère général à cet effet est présent : « *les réseaux de distribution d'énergie et de communications sont enfouis et leurs équipements techniques dissimulés* ». C'est donc dire que le règlement général 99-2003 restreint la distribution au souterrain, et le PIIA fait en sorte que le CCU se prononce sur l'esthétisme et l'intégration des équipements (transformateurs sur socle, etc.).

- **Arrondissement Greenfield Park, Ville de Longueuil**

L'article 111 du règlement de zonage de l'arrondissement Greenfield Park de la ville de Longueuil présente les dispositions relatives au réseau de transport d'énergie et de transmission des communications. Cet article prévoit que « *les poteaux servant au réseau de transport d'énergie et de transmission des communications et de tout autre service analogue, doivent être situés dans la partie arrière des lots. En aucun cas, ces poteaux et les haubans requis ne doivent être installés dans la marge avant. Cependant, un bâtiment pourra être raccordé à un réseau déjà existant dans la marge avant* ». En plus, spécifiquement pour les zones résidentielles, l'article 341 du règlement de zonage indique que « *tous les circuits de distribution électrique primaires et secondaires de l'Hydro-Québec doivent être dissimulés de la vue à partir de la voie publique ainsi que les circuits de distribution téléphonique et de câble de télévision, et être installés à l'arrière des lots* ».

- **Municipalité de Lac-Beauport**

La municipalité de Lac-Beauport, en banlieue nord de Québec a été en forte croissance au cours de la dernière décennie. Afin d'encadrer le développement de son territoire, la municipalité a multiplié l'adoption de programmes particuliers d'urbanisme (PPU), des micros plans d'urbanisme, pour chacun des secteurs en développement. À l'intérieur de ces PPU sont traduites les exigences municipales en ce qui a trait à la distribution électrique. Par exemple, pour la zone résidentielle HU-203 (faible densité résidentielle) le PPU indique que « *en ce qui concerne le réseau électrique, la desserte peut être réalisée à partir du réseau en arrière-lot du chemin des Mélèzes et complété par celui du chemin des Tisons* ». De plus, l'article 48 du PIIA applicable à l'ensemble du territoire indique que pour tous les projets intégrés, « *le raccordement des réseaux d'électricité, de câblodistribution et de télécommunication doit être souterrain et les boîtes de contrôle faciles d'accès*».

- **Ville de Lévis**

Le règlement sur les PIIA de la Ville de Lévis prévoit que, pour l'ensemble du territoire « l'enfouissement des réseaux de distribution électrique, téléphonique ou de télécommunication est réalisé à moins de contraintes majeures rencontrées sur le terrain et à l'exception des raccordements aériens possibles (sans ajout de poteau) à partir des lignes existantes en périphérie ».

- **Ville de Lorraine**

Comme évoqué précédemment, l'enfouissement du réseau électrique est obligatoire sur le territoire de Lorraine, et ce depuis la fondation de la ville en 1960. À ce titre, le plan d'urbanisme indique « la planification originale de Lorraine a prévu que l'ensemble des infrastructures de communication téléphonique, de transmission d'électricité et de câblodistribution soit souterrain. Cette approche, dont se félicitent les Lorrains et qui suscite l'envie des citoyens d'autres villes, permet d'embellir considérablement le milieu bâti et d'offrir la sécurité d'approvisionnement maximale ». De plus, le règlement de zonage réaffirme cette intention du plan d'urbanisme en spécifiant à son article 8.10 que « aucun fil permanent de transmission d'énergie, de communications, ou servant des fins d'utilité publique ne peut être suspendu le long ou à travers les terrains, les rues, les allées, les boisés, les places publiques. Tous les fils doivent être installés dans des conduits souterrains ».

- **Ville de Mont-Tremblant**

La ville de Mont-Tremblant a fait l'objet d'un développement résidentiel soutenu au cours de la dernière décennie, principalement par la construction de résidences de villégiature en milieu boisé. Afin d'encadrer les modalités de distribution électrique, le plan d'urbanisme prévoit des modalités spécifiques à chacune des zones sujettes à un développement. Par exemple, pour un « corridor villégiature » le plan prévoit que « le futur corridor routier du lien Le Boulé traversera un milieu naturel, de sorte qu'il devra être planifié de manière à assurer une protection de l'environnement dans lequel il s'insère (préservation d'une bande d'arbres, fils électriques en arrières lots, aménagement de carrefours giratoires, limitation des accès véhiculaires) ».

- **Ville de Saguenay**

À Saguenay, le développement des nouveaux secteurs résidentiels est encadré par un règlement sur les PIIA qui exprime des considérations relatives à la distribution électrique. À titre d'exemple, pour le secteur de Laterrière, le PIIA prévoit que « *les appareils, conduites et filages reliés à la ventilation, l'électricité ou l'électronique, la câblodistribution, les antennes et autres ne devraient pas être visibles de la rue, à l'exception des événements* ». C'est donc dire que la distribution électrique doit être soit en arrière-lot, soit souterraine afin de ne pas être visible depuis la rue.

Par ailleurs, à Saguenay, le Règlement concernant les ententes relatives à des travaux municipaux prévoit qu'un promoteur doit déposer à la ville la localisation du réseau de distribution électrique dans le cadre d'une demande. Le règlement indique que « *La Ville préconise l'implantation des réseaux de distribution d'alimentation en électricité en arrière lot comme première option. L'option d'implanter des réseaux souterrains peut être acceptée par la Ville. Dans le cas où il y a impossibilité en matière géotechnique d'implanter un réseau en arrière lot, la Ville peut accepter l'implantation d'un réseau en avant lot* ». Pour Saguenay, la distribution électrique en avant-lot constitue donc la dernière option, et n'est possible que s'il est démontré que la distribution souterraine ou en arrière-lot est impossible.

- **Municipalité de Saint-Apollinaire**

La municipalité de Saint-Apollinaire dans la région de Lotbinière prévoit à son règlement de lotissement que « *dans la planification des ilots, il faut minimiser les impacts visuels liés au réseau de distribution des infrastructures d'utilités publiques aériennes (ex.: implantation en arrière-lot, poteau et hauban commun à plus d'un terrain, etc.). À éviter: Infrastructures électriques en façade et visibles* ».

- **Saint-Bruno-de-Montarville**

Le territoire de Saint-Bruno-de-Montarville est en grande partie construit et une opération majeure d'enfouissement des fils électriques a eu lieu au centre-ville. Pour le reste du territoire un PIIA est applicable et zone par zone, le règlement prévoit les paramètres applicables à l'intégration paysagère du réseau de distribution électrique. Entre autre, pour la majorité des zones

le critère « *privilégier les raccordements aux réseaux d'utilité publique en souterrain* » s'applique et est conséquemment appliqué par le CCU lors de l'analyse des demandes de permis de construction.

- **Ville de Sainte-Catherine**

À Sainte-Catherine, sur la rive-sud de Montréal, le règlement concernant les plans d'aménagement d'ensemble (PAE) prévoit des dispositions spécifiques pour les territoires sur lesquels il s'applique, soit la vaste majorité des aires développables de la municipalité. À titre d'exemple, pour les zones H-404 et H-414, le règlement sur les PAE comprend le critère d'analyse suivant : « *situer les réseaux de distribution électrique, téléphonique et de câblodistribution aériens en arrière lot* ».

- **Arrondissement Saint-Hubert, Ville de Longueuil**

De façon similaire à l'arrondissement Greenfield Park, l'article 148.1 du règlement de zonage de l'arrondissement Saint-Hubert de la Ville de Longueuil indique que « *À moins d'indication contraire ailleurs dans ce règlement, tout nouveau bâtiment doit être raccordé à un réseau de distribution des fils conducteurs des différentes entreprises d'utilités publiques en souterrain, et ce, dans un endroit commun déterminé par la Ville. Malgré le paragraphe précédent, une habitation unifamiliale, bi familiale et tri familiale ainsi qu'une habitation multifamiliale de moins de six logements peuvent être reliées en mode aérien seulement si un réseau de distribution aérien est présent en façade ou en arrière lot. Aucun poteau ne peut être ajouté le long d'une rue (...)* ».

- **Ville de Saint-Jérôme**

À son règlement de zonage, la ville de Saint-Jérôme prévoit que « *tous les services d'utilités publiques doivent être enfouis sur le terrain du projet intégré suivant les règles de chacun des organismes responsables* ». L'exigence s'applique particulièrement aux projets intégrés résidentiels, commerciaux et industriels, et ce type de développement est devenu le plus fréquent sur le territoire de cette municipalité. Dans les projets domiciliaires, Saint-Jérôme utilise le protocole d'entente sur les travaux municipaux afin de négocier une distribution électrique ailleurs qu'en aérien en avant-lot.

- **Ville de Sainte-Thérèse**

La Ville de Sainte-Thérèse, située sur la rive-nord de Montréal a intégré à son règlement de zonage un article visant l'encadrement des lignes de transport de l'énergie et de télécommunication. Séparant le territoire en deux grands ensembles, l'article 47 du règlement prévoit que « *dans une zone de catégorie A, les fils conducteurs d'une ligne de transport d'énergie ou de télécommunication doivent être situés dans des conduits souterrains. Dans une zone de catégorie B, les fils conducteurs d'une ligne de transport d'énergie ou de télécommunication doivent être situés à l'arrière des terrains* ».

- **Municipalité de Saint-Zotique**

En fort développement, la municipalité de Saint-Zotique, située à proximité de Salaberry-de-Valleyfield, a adopté un règlement de lotissement qui encadre de façon stricte le positionnement du réseau de distribution électrique. L'article 4-8 du règlement portant sur la conception des ilots prévoit que « *dans la planification des ilots, il faut minimiser les impacts visuels liés au réseau de distribution des infrastructures d'utilités publiques aériennes (ex. : implantation en arrière-lot, poteau et hauban commun à plus d'un terrain, etc.). À l'intérieur des nouveaux développements, les infrastructures électriques doivent être implantées à la limite arrière des terrains de façon à être le moins visibles à partir de la rue* ».

- **Municipalité de Shannon**

La petite municipalité de Shannon, situé dans la périphérie nord de Québec a inscrit à son règlement sur les PIIA un critère portant spécifiquement sur le réseau de distribution électrique : « *minimiser l'impact visuel des équipements et infrastructures du réseau de distribution d'électricité et de télécommunication en les localisant à la limite arrière des lots, ou encore en les enfouissant* ».

- **Ville de Terrebonne**

Caractérisée par un développement résidentiel très dynamique, le territoire de Terrebonne n'est pas sujet à un encadrement direct des modalités de distribution électrique. Toutefois, de façon invariable la municipalité exige la distribution électrique souterraine comme condition de signature d'une entente sur les travaux municipaux avec un promoteur.

- **Ville de Trois-Rivières**

À Trois-Rivières, la localisation de la distribution électrique est discutée à l'étape de la signature d'une entente sur les travaux municipaux. Par ailleurs, comme à Lévis ou Saint-Jérôme, le règlement de zonage prévoit que dans un projet intégré « *tout circuit de distribution électrique primaire et secondaire, tout circuit de distribution téléphonique et tout circuit de câblodistribution doivent être souterrain ou aérien au pourtour de la limite extérieure de l'ensemble du projet intégré* ».

Les exemples présentés constituent un échantillon représentatif du contexte réglementaire observable sur l'ensemble du territoire québécois. Les municipalités, petites ou grandes, urbaines ou périurbaines, mettent en place des restrictions à la distribution électrique, le plus souvent en bannissant la distribution aérienne en avant-lot. Cette réalité est maintenant la norme et chaque nouvelle génération de règlement tend à prohiber la distribution aérienne. L'outil réglementaire utilisé est toutefois divers, du plan d'urbanisme aux ententes sur les travaux municipaux. De façon générale, il est possible de souligner que la distribution électrique est réglementée par les outils suivants :

- Au niveau du plan d'urbanisme :

En énonçant une prohibition ou des règles d'aménagement s'appliquant à l'ensemble du territoire ou pour certaines aires développables (Lorraine, Mont-Tremblant, Montréal).

- Au niveau des programmes particuliers d'urbanisme (PPU):

Outil de planification destiné à mieux encadrer le développement des territoires spécifiques en croissance, le PPU peut spécifier les modalités d'intégration de la distribution électrique (Lac-Beauport).

- Au niveau du règlement sur le zonage :

Le règlement de zonage d'une municipalité peut, pour l'ensemble du territoire ou uniquement pour certaines zones en développement, spécifier les modalités de la distribution électrique (Assomption, Greenfield Park, Saint-Hubert, Sainte-Thérèse).

- Au niveau du règlement sur le lotissement :

De façon plus limitée, nous observons que certaines municipalités posent des obligations aux promoteurs concernant la distribution électrique dans l'encadrement énoncé pour les nouvelles demandes de lotissement (Saint-Apollinaire, Saint-Zotique)

- Au niveau des plans d'aménagement d'ensemble (PAE):

Les PAE spécifient des « objectifs et critères » d'aménagement que doivent respecter les promoteurs afin d'obtenir l'approbation de leurs projet. Cet outil est discrétionnaire et l'analyse relève du CCU (Sainte-Catherine).

- Au niveau des plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) :

À l'instar des PAE, les PIIA spécifient des « objectifs et critères » d'aménagement que doivent respecter les promoteurs afin d'obtenir l'approbation de leurs projet. La portée d'un PIIA est normalement associée à une aire spécifique (généralement en développement), mais certaines municipalités utilisent l'outil pour l'ensemble du territoire municipal. Cet outil est discrétionnaire et l'analyse relève du CCU (Boisbriand, Bromont, Gatineau, Lévis, Saguenay, Saint-Bruno-de-Montarville, Shannon).

- Au niveau du règlement sur les ententes relatives aux travaux municipaux:

Plusieurs municipalités ne spécifient pas directement dans leur zonage ou leur PIIA que la distribution électrique doit s'effectuer en arrière-lot ou en souterrain. Toutefois, la pratique administrative fait en sorte que cette exigence est énoncée au promoteur lorsqu'un protocole d'entente sur les services municipaux et les infrastructures est négocié (Gatineau, Saguenay, Trois-Rivières, Terrebonne).

Parallèlement, nous soulignons que la préoccupation de plus en plus vive des municipalités québécoises en ce qui a trait à la minimisation de l'impact paysager du réseau de distribution électrique s'illustre par des dossiers récents présentés à la Régie de l'énergie.

d) Orientations des municipalités et jurisprudence

Dans certains dossiers des municipalités ont tenté de démontrer l'obligation pour le Distributeur de respecter les paramètres des règlements locaux d'urbanisme en ce qui a trait au type d'aménagement de distribution électrique à implanter. À cet effet, est observable des vues divergentes entre le monde municipal et le Distributeur.

Récemment, le 12 novembre 2012, la Ville de Rouyn-Noranda a adopté une résolution¹³ demandant à la Régie de se pencher sur la volonté d'Hydro-Québec d'installer un réseau aérien de distribution le long de l'avenue Québec, l'une des principales artères routières en milieu urbain de la municipalité. Ce Conseil a demandé à ce que le Distributeur respecte la vision de planification des municipalités lors de ses interventions. Ce dossier¹⁴ fait l'objet d'un examen et démontre bien l'inconfort grandissant du milieu municipal envers les choix d'implantation de réseau dictés par le Distributeur.

Parallèlement, dans le dossier R-3841-2013 intitulé « Demande de fixation des conditions d'installation d'une partie du réseau de distribution d'électricité d'Hydro-Québec dans la Ville de Terrebonne¹⁵ », le Distributeur a demandé à la Régie de l'énergie de se prononcer quant aux modalités d'implantation d'une ligne aérienne triphasée de distribution d'électricité le long du chemin Saint-Charles dans la Ville de Terrebonne, sur une longueur approximative de 513 mètres. Le Distributeur privilégiait l'installation d'un réseau aérien sur poteaux de bois (la solution la moins coûteuse), alors que la municipalité souhaitait l'établissement dans cette zone d'un environnement sans poteau et sans fil aérien. À cet effet, la ville voulait « de préserver entre autres la mise en valeur des milieux naturels et les activités qui s'y déroulent soient la continuité d'une piste cyclable et piétonnière, d'un futur sentier d'observation et d'interprétation de la nature et autres activités similaires ». La ville soutenait dans le cadre de ce dossier que « l'intégrité du milieu écologique, incluant surtout l'intégrité visuelle, c'est-à-dire l'observation de la faune qui est l'un des principaux objectifs du développement de cette zone de conservation (...) ». Ce dossier illustre bien les préoccupations actuelles des municipalités en matière de protection du paysage.

13 Ville de Rouyn-Noranda (2012). Résolution N° 2012-989

14 Régie de l'énergie. Dossier R-3895-2014.

15 Régie de l'énergie. Dossier R-3841-2013.

e) Objectifs généraux recherchés par les municipalités

Sur la base d'un exercice d'analyse de documents de planification territoriale et de discussions avec des acteurs du secteur municipaux, il est possible d'énoncer que l'interdiction de la distribution électrique en avant-lot s'explique par le fait que la distribution en arrière-lot ou en souterrain permettent une meilleure qualité paysagère, améliorent la durabilité de la foresterie urbaine, et assurent une meilleure protection de l'environnement.

En ce qui a trait à la qualité paysagère et urbaine, la distribution électrique en arrière-lot ou en souterrain offre :

- un milieu de vie plus esthétique
- des perspectives visuelles non-obstruées par les réseaux aériens et ainsi une révélation des qualités architecturales des bâtiments;
- un gain d'espace, ce qui permet un rapprochement des bâtiments de la rue;
- plus de possibilités d'aménagement paysager de la propriété;
- un entretien des rues et des trottoirs facilité, du fait de l'absence de poteaux, et de ce fait un coût d'entretien réduit;
- un choix de mobilier urbain plus diversifié (luminaires, bancs, affichage municipal, etc.).

En ce qui a trait à la foresterie urbaine, la distribution électrique en arrière-lot ou en souterrain entraîne la suppression des conflits entre les fils électriques et les branches des arbres en front des propriétés, là où la notion de « paysage urbain » prend toute son importance. Ainsi, en façade, une telle approche permet :

- un choix plus grand de végétaux à planter par l'absence de restriction quant au choix de plantation d'arbres et d'arbustes ornementaux;
- un feuillage plus fourni, donc un couvert arborescent plus important et une réduction des gaz à effet de serre;
- des parcs et des espaces verts sans poteaux le long de la voie publique.

Pour ce qui est de la protection de l'environnement, de la végétation, du sol et des eaux souterraines, la distribution électrique en souterrain permet de :

- annuler les risques de contamination par lessivage des poteaux en bois traité utilisés pour supporter les fils;

- éviter l'élagage cyclique, et notamment les coupes en « V » rendues inévitables par le voisinage des arbres et des lignes aériennes.

De façon générale, la diminution de l'impact visuel du réseau de distribution électrique a un impact positif sur la qualité des espaces urbains. Elle apporte des retombées positives à court et long terme pour les municipalités et les résidents. Une distribution souterraine ou en arrière-lot influe positivement sur l'image des villes et sur leurs atouts touristiques. Elle renforce ainsi leur capacité d'attirer de nouveaux résidents, entrepreneurs ou visiteurs.

Parallèlement, la distribution en arrière-lot ou en souterrain, qui était initialement réservée aux secteurs résidentiels haut-de-gamme, aux centres-villes ou aux secteurs patrimoniaux, s'applique maintenant à la vaste majorité des territoires destinés à être urbanisés, et ce, au sein des régions métropolitaine et des agglomérations québécoises.

De plus, cette modification des exigences minimales des municipalités en ce qui a trait à la localisation du réseau de distribution électrique (et des autres utilités publiques comme les réseaux de téléphonie et de câble) s'inscrit directement dans une évolution des paradigmes de planification urbaine, suivant une valorisation de la densité urbaine qui s'exprime notamment par l'adoption des plans métropolitains d'aménagement et de développement des communautés métropolitaines de Montréal et Québec. Simultanément, un intérêt collectif grandissant pour le concept de la qualité des paysages force les municipalités à adapter leurs règles d'urbanisme afin de répondre à cette nouvelle priorité sociétale.

4 | Évolution des paradigmes de l'aménagement du territoire au Québec

Le Québec, à l'instar du reste de l'Amérique du Nord, a connu au cours des cinq dernières années un changement marqué des paradigmes associés à l'aménagement du territoire.

D'abord, soutenu par la volonté d'assurer une « croissance durable » (Smart Growth) pour nos villes, le concept de la densification du territoire est apparu dans le discours public à titre de courant dominant et s'est rapidement traduit dans les outils municipaux d'urbanisme, principalement depuis l'adoption des plans métropolitains d'aménagement et de développement des communautés métropolitaines de Québec et Montréal (là où la plus grande partie de la croissance urbaine du Québec se concentre).

Par ailleurs, résultat d'une considération grandissante à l'égard de l'esthétisme des villes et du territoire, la notion de paysage a aujourd'hui une portée collective qui n'était pas observable il y a seulement quelques années. Cette appropriation du paysage par la population s'est traduite par la mise en place d'un encadrement municipal des interventions touchant les aspects visuels liés au développement urbain.

Ce parti pour la densité et cette appropriation collective du concept de paysage font en sorte qu'il est aujourd'hui nécessaire de repenser les principes fondamentaux d'encadrement du développement de nos villes.

a) Densification du territoire

Au-delà des avantages généralement évoqués par les documents de planification municipaux pour soutenir la mise en place d'un encadrement serré de la localisation du réseau de distribution électrique, il est à souligner un contexte plus large où les municipalités sont aujourd'hui appelées à favoriser la création de milieux de vie plus dense.

Sans vouloir dresser une liste des « avantages et des inconvénients » liés au concept de la densité, il est possible d'énoncer que divers intervenants politiques et sociaux l'associent fréquemment à d'autres concepts

urbanistiques plus évocateurs, dont le «développement durable». À ce titre, en valorisant une utilisation plus rationnelle de l'espace, la densification urbaine permet une croissance plus durable en termes environnemental et social :

« Smart growth is an effort, through the use of public and private subsidies, to create a supportive environment for refocusing a share of regional growth within central cities and inner suburbs. At the same time, a share of growth is taken away from the rural and undeveloped portions of the metropolitan areas. This is accomplished by revitalizing existing central cities and inner suburbs so they can participate in the region's future growth. While this is happening, the regional economy is strengthened, residents' quality of life is enhanced, and outer-area natural resource system are protected and restored¹⁶ ».

Par ailleurs, les liens entre les budgets locaux et les densités se manifestent à trois niveaux : les charges d'équipement et de fonctionnement des municipalités (niveau de l'offre de services et d'infrastructures), le financement des services collectifs (coût de l'offre de services et des infrastructures), et la formation des prix immobiliers et fonciers (la densité d'un territoire influençant l'offre et le coût des services et des infrastructures, ce qui influence à son tour le niveau d'imposition et parallèlement les choix de localisation de l'industrie).

Afin d'illustrer l'impact de la densité sur la prestation des services locaux (et ainsi sur le coût de production de ceux-ci et, parallèlement, de leur impact sur les finances locales), il est essentiel d'évoquer que les services collectifs génèrent généralement des économies de densité puisque, jusqu'à un certain point, l'accroissement de la concentration territoriale des usagers n'entraîne pas une dégradation des prestations et par conséquent n'exige pas un engagement de dépenses additionnelles (pour un niveau donné de service) pour répondre aux besoins des consommateurs. En revanche, l'augmentation de la densité des consommateurs d'un service public réduit le coût moyen par usager et donc, par extension, par contribuable.

En vertu de ce raisonnement et en vue de favoriser une diminution de l'impact de la congestion routière, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a fait de la densification du territoire un des principaux éléments de son Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) adopté en décembre 2011. Il faut rappeler que l'adoption d'une vision de densification du territoire se répercute directement dans les

16 BURCHELL, R.W. LISTOKIN, D. GALLEY, C.C. Smart growth: More than a ghost of urban policy past, less than a bold new horizon. Housing Policy Debate. No. 11. 2000.

documents locaux de planification (plan d'urbanisme et règlement de zonage des municipalités locales) selon la règle de conformité¹⁷. Selon le PMAD de la CMM :

« La notion de densité est directement liée à la consommation d'espace. Or, dans le contexte du respect des principes de saine gestion de l'urbanisation et de protection du territoire agricole issus du Cadre métropolitain d'aménagement ainsi que des orientations et des attentes gouvernementales, la Communauté demande à ses partenaires de poser des gestes concrets afin de hausser la densité du développement futur sur leur territoire respectif¹⁸ ».

De façon précise, le PMAD de la CMM propose d'orienter au moins 40 % de l'urbanisation projetée d'ici 2031 dans un rayon de un kilomètre autour des stations, actuelles et projetées, de métro, de trains de banlieue, de service léger sur rail (SLR) et de services rapides par autobus afin de développer des quartiers de type TOD (*Transit-Oriented Development*). Par ailleurs, une densification du cadre bâti est favorisée sur les terrains vacants ou à redévelopper situés à l'extérieur des aires TOD. Évidemment, cette orientation résultera en la création de développements immobiliers de moyenne à haute densité structurés autour d'une station de transport en commun à haute capacité. Pour ce qui est du développement à l'extérieur des aires TOD, le PMAD de la CMM prévoit des seuils minimaux de densité qui s'appliqueront à 60% de la croissance d'ici 2031. Ces seuils minimaux rendent difficile la création de lotissements unifamiliaux sur les derniers territoires développables de la CMM.

Les seuils minimaux de densité et le territoire d'application doivent être intégrés aux documents de planification des MRC et des agglomérations de Montréal et Longueuil.

17 La règle de conformité est un mécanisme qui permet d'assurer la cohérence entre le PMAD, le schéma d'aménagement et de développement, le plan et les règlements d'urbanisme des municipalités locales et les interventions gouvernementales sur le territoire d'une communauté métropolitaine, d'une MRC ou d'une municipalité. Selon la règle de conformité, le Schéma d'aménagement et de développement d'une MRC doit présenter des orientations et objectifs conformes au contenu du PMAD et, subséquemment, la MRC doit se prononcer sur la conformité d'un plan ou d'un règlement d'urbanisme d'une municipalité locale, que ce soit à la suite de l'élaboration, de la modification ou de la révision du schéma.

18 Communauté métropolitaine de Montréal. Plan métropolitain d'aménagement et de développement. 2011.

Le PMAD de la CMM illustre cette volonté sociétale de procéder à un aménagement plus cohérent du territoire. La même volonté se reflète aussi dans le PMAD de la Communauté métropolitaine de Québec ainsi que dans les plus récents schémas d'aménagement et de développement des MRC.

Ces paramètres visant une densification du territoire illustrent une évolution marquée de la société québécoise quant au mode d'occupation du territoire à privilégier collectivement. Les documents de planification du territoire sont aujourd'hui plus contraignants et favorisent la densification de l'habitat et des milieux de vie. À cet égard, il est généralement évoqué que l'établissement de seuils minimaux élevés de densité contribue à restreindre les coûts des infrastructures et les charges environnementales associés à la croissance urbaine.

À cet effet, une étude du C.D. Howe Institute indique que la forme urbaine a une incidence sur les coûts de desserte en services et des infrastructures¹⁹. Ainsi un développement compact occasionnerait une réduction considérable des coûts de construction (+/-50 %) et d'entretien (+/-30 %) du réseau de rues et des infrastructures d'aqueduc et d'égout.

La même réduction des coûts s'applique évidemment aussi à la distribution électrique. Notamment, dans un contexte où la distribution électrique en avant-lot est autorisée, la desserte d'un projet immobilier comprenant 10 logements dans un seul bâtiment multifamilial permet une économie d'échelle comparativement à la desserte nécessaire pour 10 maisons unifamiliales isolées. Ainsi, dans ce cadre, l'application de seuils élevés de densité minimale favorise des coûts moindres pour le Distributeur puisque la quantité d'équipements requis (poteaux, haubans, linéaire de fils, etc.) est moindre et l'intervention concentrée en un seul lieu.

Ainsi, dans ce contexte, marqué par d'importants changements, l'APCHQ estime que l'offre de référence du Distributeur devient académique; elle ne peut pas se fonder sur la recherche technique d'un scénario de moindre coût, elle doit s'inscrire dans l'environnement social qui forge tous les aspects du développement et cet environnement accorde de moins en moins de place aux implantations en avant lots.

Sans cette évolution, il risque de se développer une forme d'iniquité intergénérationnelle alors que les acheteurs résidentiels d'aujourd'hui doivent internaliser dans le prix de leur unité d'habitation des coûts associés à une

19 Slack, E., C.D. HOWE INSTITUTE (2002). «Municipal Finance and the Pattern or Urban Growth», Commentary. No 160. 25p. http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_160.pdf

nouvelle façon de faire alors qu'il n'existe pas vraiment d'alternative. Par contre, on s'attend d'eux à ce qu'ils continuent de défrayer par leurs tarifs un modèle de référence aujourd'hui considéré inefficace (ou irrespectueux du paysage tel que nous le verrons plus en détail à la section b).

Plus précisément, il faut reconnaître, qu'au cours des deux dernières décennies, la majorité des projets immobiliers résidentiels étaient constitués de lotissements destinés à accueillir des maisons unifamiliales. Malgré que ce type d'occupation du territoire représente des coûts collectifs plus élevés en termes de desserte par les infrastructures et les utilités publique, la société québécoise l'a largement subventionné, puisque cette façon de construire la ville constituait la référence.

À contrario, aujourd'hui, une façon plus économique d'occuper le territoire est mise de l'avant par le milieu municipal. Le développement urbain doit maintenant s'inscrire dans une diminution du coût des infrastructures et une utilisation plus rationnelle de l'espace. Toutefois, les acheteurs qui sont contraints à des projets immobiliers plus denses, se retrouvent contraints à financer dans une proportion plus importante les coûts liés à la distribution électrique en arrière-lot ou en souterrain puisque le réseau de référence n'a quant à lui pas changé, malgré que les municipalités prohibent majoritairement ce dernier pour les aires développables. Alors que les acheteurs bénéficient de certaines économies d'échelle en lien avec la densification, l'offre de référence qui impose des coûts additionnels au moment du développement en matière d'alimentation électrique exige un fardeau en raison de pratiques inadaptées mises de l'avant par Hydro-Québec.

b) Le paysage : un bien collectif nouveau

Le paysage se définit comme le regard que portent des individus ou des collectivités sur un territoire. La difficulté inhérente au paysage tient au fait que ces regards peuvent être multiples et qu'il ne saurait y avoir de point de vue unique ou universel sur ce qui fait un paysage d'intérêt. Selon le Conseil du paysage québécois, le paysage intègre les caractéristiques visibles d'un territoire, mais aussi l'interaction entre l'activité humaine et l'environnement. Le paysage est perçu comme un miroir des relations anciennes et actuelles de l'humain avec la nature qui l'environne et il doit être considéré comme la résultante des aspirations d'une société :

« not only do cultural impacts shape our landscapes but our view of landscapes is also a product of culture and this, in turn, is affecting our relation to these landscapes²⁰ ».

À ce titre, les infrastructures et équipements de distribution d'électricité constituent une composante du paysage dans la mesure où ils marquent l'esthétique d'un territoire. Le concept de paysage fait aujourd'hui partie intégrante du discours dominant et est internalisé dans les réglementations d'urbanisme comme un objet devant être protégé et contrôlé.

Depuis quelques années, on a vu se multiplier les ouvrages destinés au grand public consacrés à différents aspects du paysage. Les villes, les villages, les jardins, les belles campagnes, le fleuve, la Gaspésie ou Charlevoix ont fait l'objet d'innombrables livres qui en vantent les charmes. Cette prise de conscience à l'égard du paysage s'est consolidée par la tenue des états généraux du paysage québécois en 1995. Cet événement avait pour but de mobiliser les professionnels (architectes paysagistes, urbanistes, architectes, ingénieurs) autour de la question du paysage afin que celui-ci soit mieux pris en compte dans les pratiques d'aménagement du territoire.

L'engouement pour le paysage par la population s'est aussi manifesté par la création de l'Association des plus beaux villages du Québec, ainsi que par l'apparition de mouvements de défense du paysage comme ceux du mont Pinnacle, ou du mont Orford, tous deux en Estrie. De plus, les levées de boucliers de groupes de citoyens lors des projets de lignes de haute tension, notamment dans le cadre des projets de Grondines, Hertel-Des Cantons ou Saint-Adolphe-d'Howard illustrent cette portée nouvelle du paysage dans le discours dominant.

Comme l'a souligné Philippe Poullaouec-Gonidec, titulaire de Chaire UNESCO en paysage et environnement de l'Université de Montréal :

« Alors qu'hier encore on ne le considérait que comme émergeant en territoire québécois, l'enjeu de paysage est aujourd'hui déclaré et trouve un écho favorable dans de nombreux documents législatifs, programmes politiques et initiatives aménagistes. Le projet de Plan de développement durable du Québec, le Projet de politique du patrimoine culturel du Québec, la Loi sur la conservation du patrimoine naturel qui introduit le statut de paysage humanisé, de même que l'adoption de nombreuses initiatives municipales en zone urbaine (ex: Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal, 2004) comme

²⁰ Naveh, Z. Interactions of Landscapes and Cultures. Landscape and Urban Planning Vol 32. 1994.

en zone rurale, constituent des moments forts de cette préoccupation. Aussi apparaît-il clair aujourd'hui que les collectivités n'admettent plus de subir leurs paysages passivement, mais tendent de plus en plus à jouer un rôle actif dans leur transformation et donc d'infléchir leur dessein²¹ ».

L'appropriation du concept de paysage par la sphère publique et collective s'est traduite par l'intégration d'enjeux paysagers à plusieurs règlements, législations et initiatives de l'État ou de ses mandataires. Principalement, les principes de protection des territoires ont considérablement évolués au cours des dernières années.

En 2008, le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine du Québec soumettait dans son livre vert un cadre législatif adapté à la réalité contemporaine en proposant la notion de « patrimoine culturel ». Le nouveau projet de Loi sur le patrimoine culturel adopté en 2011 inclut, entre autres, le concept de paysage culturel patrimonial, dans la foulée des tendances internationales. Cette loi mettra en place des mesures de protection et de valorisation des paysages sur la base de leur reconnaissance par les municipalités locales.

Dans son projet de Plan métropolitain d'aménagement et de développement, la Communauté métropolitaine de Montréal souhaite protéger les paysages d'intérêt de son territoire en raison de leur importance dans la définition des éléments identitaires de la région et des enjeux collectifs qui s'y rattachent.

Plus récemment, le projet de Plan de développement de Montréal déposé en 2013, propose quant à lui de « développer une vision collective et plus inclusive des paysages, de poursuivre les efforts de protection et de mise en valeur des paysages reconnus et de saisir toutes les occasions de (re)créer les paysages et les cadres de vie, tout en prêtant une attention aux paysages de proximité ».

Comme le souligne le projet de Plan de développement de Montréal, la sensibilité aux paysages passe graduellement des espaces à grand déploiement (comme les mont Pinacle ou Orford) pour se porter de plus en plus sur les « paysages de proximité ». Cette réalité s'exprime directement dans les outils d'urbanisme des municipalités (plan d'urbanisme, zonage, PIIA) par l'intégration de mesures de protection et de gestion du cadre visuel urbain.

21 Poullaouec-Gonidec, Philippe. Godon, Gérald. Paquette, Sylvain. Paysages en perspective. Les Presses de l'Université de Montréal. 2005.

Alors que les médias associent généralement le paysage à des préoccupations d'ordre esthétiques ou hygiénistes, une enquête²² menée auprès des urbanistes des arrondissements de la ville de Montréal révèle que ces préoccupations représentent une des principales priorités. Les enjeux liés à l'identité locale (sentiment identitaire), l'attractivité (image de marque) et de cadre de vie (bien-être, confort, sécurité) sont principalement évoqués pour expliquer l'existence de mesures de protection du paysage.

Par ailleurs, l'inscription du « paysage humanisé » à titre de catégorie d'aire protégée dans la Loi sur la conservation de la diversité biologique (L.R.Q. C-61.01) constitue un événement marquant en ce qui a trait à la reconnaissance du paysage comme un élément faisant partie intégrante d'une démarche d'aménagement et de développement durable du territoire. Ainsi, de façon formelle, l'État québécois a reconnu comme véritable objet de préoccupation, d'intervention et de planification le paysage. Bien que destiné principalement à la reconnaissance et la protection de paysages « à grand déploiement », l'arrivée de ce nouvel outil démontre le poids nouveau et collectif associé à la protection du paysage au Québec. Récemment, l'arrondissement de L'Île-Bizard – Sainte-Geneviève à Montréal a entrepris une démarche afin de faire reconnaître à titre de « paysage humanisé » la partie ouest de l'île Bizard, un territoire situé au sein de la zone agricole permanente, tel que décrétée par la Commission de protection du territoire et des activités agricoles du Québec. Cette démarche de l'arrondissement, une première au Québec, pourrait aboutir si elle se concrétise par l'adoption d'un « plan de conservation » et d'un décret confirmant le statut de « paysage humanisé ». Advenant l'adoption d'un « plan de conservation », le ministre du Développement durable, de l'Environnement, et de la Lutte contre les changements climatiques aura droit de regard sur toute intervention effectuée au sein du territoire, que ce soit une transaction immobilière ou un changement d'usage. Le statut de « paysage humanisé » lorsque décrété s'inscrit au registre foncier et est apte à limiter la libre jouissance du droit de propriété. À ce titre, il vient se superposer aux paramètres restrictifs de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, un des outils les plus fondamentaux de planification du territoire au Québec. Ce nouveau cadre de gestion des « paysages humanisés » illustre bien l'importance sociétale de ce concept aujourd'hui.

²² Enquête menée entre novembre 2004 et mars 2005 par la Chaire en paysage et environnement de l'Université de Montréal auprès des arrondissements de Montréal. L'enquête est citée dans l'ouvrage *Paysages en perspective*.

Tel que nous l'avons évoqué précédemment, les mesures de protection et de gestion du paysage mises en place par les municipalités concernent notamment les modalités de distribution électrique. Considérant les préoccupations sociétales nouvelles pour le paysage, il est possible d'énoncer que ces mesures, prohibant notamment la distribution électrique en avant-lot, visent en premier lieu l'intérêt collectif (c'est-à-dire l'esthétisme de la ville, le renforcement du sentiment identitaire, et l'attractivité du territoire), et non strictement l'intérêt de ceux directement affectés. Cette réalité marque une évolution de la perception du paysage et devrait aussi se refléter dans ce qui constitue l'offre de référence en matière de distribution électrique.

Il importe de tenir compte de l'évolution des différents règlements municipaux et autres exigences et contraintes afférentes, auxquels sont assujettis les entrepreneurs. Ainsi, l'APCHQ est d'avis que la société québécoise a évolué depuis les dix dernières années et qu'à cet effet, les gains associés à la distribution électrique en arrière-lot ou en souterrain doivent aujourd'hui être considérés comme étant davantage collectifs qu'individuels.

L'appropriation collective du paysage, se traduit notamment par l'intégration et l'opérationnalisation de la notion de « paysage humanisé » à la Loi sur la conservation de la diversité biologique, ainsi que par la reconnaissance de l'importance des « paysages de proximité » au projet de Plan de développement de Montréal de 2013.

La modification des valeurs et des rapports au territoire génère un renouvellement de l'appréciation des espaces. À cet effet, nous sommes d'avis que la jurisprudence doit évoluer au même titre que les règlements d'urbanisme se sont adaptés à cette nouvelle priorité de la société québécoise.

En matière de paysage, ce qui était auparavant considéré comme un bien ne bénéficiant qu'à un seul individu a aujourd'hui une portée collective dont la jouissance s'effectue par l'ensemble de la population. À cet effet, l'APCHQ souligne que le bénéfice individuel qui était auparavant associé à l'absence de fils électriques sur une rue, est aujourd'hui élevé au niveau des préférences sociales et normes collectives, profitant à l'ensemble des citoyens qui bénéficient d'un cadre urbain sans nuisances visuelles.

5 | Recommandations

L'APCHQ recommande une évolution de la définition de l'offre de référence en matière de distribution électrique dans les projets résidentiels.

Cette évolution de l'offre de référence s'inscrit en continuité de transformations fondamentales des principes d'aménagement du territoire québécois en ce qui a trait à la densification urbaine et la portée collective du paysage.

Dans un premier temps, il faut rappeler qu'il est essentiel de satisfaire les besoins énergétiques des consommateurs dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. À cet effet, il apparaît pertinent de ne pas considérer les seuls critères économiques et viser aussi la satisfaction des besoins collectifs.

Aujourd'hui, la vaste majorité des municipalités disposant d'espaces disponibles au développement appliquent des restrictions à la distribution aérienne en avant-lot et favorisent la distribution souterraine ou en arrière-lot.

La prohibition de la distribution aérienne en avant-lot par une majorité de municipalités repose sur le fait que ce type de distribution est incompatible avec des milieux densément construits de qualité. Les milieux densément construits constituent toutefois une part de plus en plus importante de la production immobilière résidentielle puisque les règlements d'urbanisme des municipalités doivent aussi favoriser la densification du territoire, en conformité avec les prescriptions du cadre métropolitain et régional de planification, lui-même conforme aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement. Parallèlement, la densification entraîne une réduction des coûts associés aux infrastructures et génère des économies d'échelle pour la desserte par les services publics. Il apparaît inéquitable que ces économies ne se traduisent pas dans le coût associés à la mise en place du réseau de distribution électrique.

En ce qui a trait à la portée collective du paysage, le principe d'équité ordonne encore une fois de reconsidérer ce qui constitue l'offre de référence. La distribution aérienne en avant-lot, compte-tenu de l'évolution des valeurs sociales et des pratiques et règles régissant le développement, est aujourd'hui perçue comme apportant un impact négatif sur la qualité paysage urbain, un bien collectif profitant à l'ensemble des citoyens du

Québec. Ce caractère collectif de la notion de paysage est nouveau et largement démontré par l'adoption de multiples lois, guides, et règlements à cet effet par l'État ou ses mandataires.

Au même titre que les règles d'urbanisme des municipalités se sont adaptées aux nouvelles exigences de la société québécoise en ce qui a trait à la densification du territoire et à la mise en valeur du paysage, l'offre de référence du Distributeur doit, selon l'avis de l'APCHQ, aussi évoluer afin de tenir compte des valeurs, des préférences et de la prédominance des règles en vigueur au niveau municipal et local.

Finalement, il est pertinent de rappeler que la Commission scientifique et technique chargée d'analyser la tempête de verglas de 1998 (Commission Nicolet) constitue un moment charnière de notre histoire en ce qui a trait au contrôle de la localisation du réseau de distribution électrique. Entre autres, la Commission a énoncé dans son rapport qu'il était primordial de sécuriser les approvisionnements en électricité en soulignant les avantages esthétiques d'une évolution du mode de distribution:

« (...) la Commission estime que le projet d'enfouissement des lignes doit être considéré par le gouvernement comme un véritable projet de société, mobilisant l'ensemble des partenaires impliqués – citoyens, entreprises gestionnaires des réseaux, municipalités, et bien entendu l'État lui-même. Dans le passé, la collectivité québécoise a été en mesure d'assumer des projets de cette nature – on pense notamment au programme d'assainissement des eaux, au début des années quatre-vingt. Ces projets se caractérisaient également par des externalités positives nombreuses et un financement impossible à assurer selon les mécanismes normaux du marché. Pour la Commission, une approche analogue devrait être privilégiée ici²³ ».

Nous sommes d'avis qu'il est aujourd'hui nécessaire de mettre en œuvre cette recommandation de la Commission Nicolet en liant la définition de l'offre de référence aux paramètres réglementaires applicables pour un territoire. Ainsi, si la municipalité, par l'entremise de sa réglementation d'urbanisme oblige les promoteurs à implanter un réseau de distribution en arrière-lot, l'offre de référence alors applicable devrait être la distribution en arrière-lot. De la même façon, si la municipalité oblige la distribution en souterrain, l'offre de référence du Distributeur devrait alors être la distribution souterraine.

23 Commission scientifique et technique chargée d'analyser les événements relatifs à la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998 («Commission Nicolet»). Rapport principal. 7 avril 1999.

Selon l'APCHQ, en ce qui a trait à l'offre de référence, la Régie de l'énergie doit imposer une interprétation dynamique et pragmatique reflétant la nouvelle réalité associée aux préférences, pratiques et règles de développement.

Ce changement doit s'exprimer par une révision de la Norme sectorielle A.5-01 sur le Réseau de référence en distribution.

En plus d'assurer une réelle mise en œuvre d'une des principales recommandations de la Commission Nicolet, l'application d'une offre de référence paramétrée aux exigences spécifiques de la municipalité permettra la satisfaction des besoins énergétiques des consommateurs, dans une perspective contemporaine de développement durable et en respect du principe d'équité individuelle et collective entre les québécois.

