



Ordre des
Urbanistes du
Québec

Penser le territoire
façonner l'avenir

Audience publique sur le projet de réalisation d'une voie ferroviaire
contournant le centre-ville de Lac-Mégantic

Prévoir l'avenir avec les bons outils, clé vers une résilience exemplaire

Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis au
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Juillet 2019

L'Ordre des urbanistes du Québec (OUQ) a pris connaissance du projet de réalisation d'une voie ferroviaire contournant le centre-ville de Lac-Mégantic. Le présent mémoire a pour but de transmettre des commentaires sur la base de la documentation déposée aux fins de la consultation.

Ces commentaires et recommandations découlent également de la mission de protection du public de l'OUQ.



Penser le territoire
façonner l'avenir

Mise en contexte

Faits saillants du déraillement tragique survenu le 6 juillet 2013 :

- 47 décès
- 6 millions de litres de pétrole brut déversés
- 81 bâtiments détruits
- 31 hectares de terrains contaminés
- Santé psychologique des résidents affectée
- Traumatisme collectif de la communauté élargie
- Activités économiques de la région à la baisse (- 9,7 millions de dollars)

Pourquoi une voie de contournement? Depuis la tragédie de 2013, un fort sentiment d'insécurité tenaille la communauté de Lac-Mégantic. Demandée à de nombreuses reprises, cette voie construite hors du centre-ville permettra à la population de regarder vers l'avenir et de mieux vivre son deuil, tout en conservant la mémoire de l'événement.

Tracé retenu :

Après plusieurs mois de travaux, la Ville de Lac-Mégantic a finalement arrêté son choix sur un tracé développé par la firme d'ingénierie AECOM. Déployée en zone agricole et industrielle plutôt qu'en milieu urbanisé, cette nouvelle voie d'une douzaine de kilomètres contourne la

municipalité, réduisant ainsi considérablement le nombre de résidences situées à proximité (plus de 200 résidences dans un rayon de 30 à 100 mètres à moins de 5 résidences).

Financée par les gouvernements fédéral et provincial, la construction de cette nouvelle voie mobilisera un budget d'environ 133 millions de dollars. Contrairement au tracé initial, ce dernier traversera dorénavant davantage les territoires des villes de Nantes et de Frontenac, situées en périphérie de Lac-Mégantic, et nécessitera la construction d'un nouveau pont ferroviaire au-dessus de la rivière Chaudière. La voie de contournement devrait être complétée à l'automne 2022, soit près de dix ans après la tragédie.

L'OUQ tient à saluer plusieurs aspects du projet :

- La décision de réaliser une voie de contournement et la confirmation du financement fédéral (60 %) et provincial (40 %) pour sa réalisation.

En effet, celle-ci répond non seulement aux demandes répétées de la population de sortir le tracé ferroviaire des secteurs densément peuplés pour éviter qu'une tragédie de même nature se reproduise, mais elle s'inscrit également en ligne directe avec le plus récent Programme particulier d'urbanisme du centre-ville de Lac-Mégantic¹. Adopté en 2015, à peine deux ans après la tragédie, ce dernier soulignait notamment l'importance de relocaliser la voie ferrée.

¹ <http://www.ville.lac-megantic.qc.ca/wp-content/uploads/2016/07/No1694-Annexe-II-PPU-projet-final.pdf>

- Le processus de consultation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Étant donné le traumatisme vécu par la population et l'importance des enjeux soulevés par la tragédie de Lac-Mégantic, il est important, voire essentiel, d'inclure la communauté dans toutes les étapes de réalisation du projet de voie de contournement, et ce, dans une perspective de guérison et d'implication des communautés dans l'implantation de projets structurels aussi déterminants que celui-ci.

- Les efforts de désenclavement.

Le projet de voie de contournement à l'étude comprend cinq passages à niveau sur des voies routières (aux croisements de la rue Wolfe/chemin du Barrage, de la rue Villeneuve, de la rue Pie-XI, du 10^e Rang et de la route 161). Une attention particulière est également prévue pour maintenir les liens destinés au transport actif existant.

Il est bon de rappeler que l'emprise ferroviaire historique, qui traverse toujours le territoire de la municipalité, longe le lac Mégantic. Ainsi située, elle avait l'avantage de ne pas isoler le développement urbain du reste de la région, ce dernier s'étant fait naturellement autour au fil des décennies. À l'inverse, le nouveau tracé proposé est situé en retrait du centre-ville — ce qui est une bonne chose. Mais cela aurait pu poser des problèmes de connexion si aucun passage à niveau n'avait été prévu. Il apparaît donc important de souligner l'effort de désenclavement mené par les différents paliers de gouvernements dans l'élaboration de ce nouveau tracé. Lac-Mégantic pourrait même devenir un exemple pour d'autres municipalités au Québec.



Penser le territoire
façonner l'avenir

De l'importance de la zone tampon

Étant donné la tragédie vécue par la communauté de Lac-Mégantic, il nous apparaît indispensable **d'inclure dans la réglementation municipale — à défaut de pouvoir l'ajouter à même un projet de loi fédéral ou provincial — une zone tampon limitant les usages résidentiels et commerciaux à proximité de la future voie ferroviaire.**

Un processus d'acquisitions foncières (+/- 86 ha) est déjà programmé par le gouvernement fédéral pour mener à bien le projet.

À l'heure actuelle, le Service d'urbanisme et de géomatique de la Ville de Lac-Mégantic confirme qu'aucun outil réglementaire existant ou en préparation ne prévoit l'ajout d'une telle mesure, bien qu'en vertu du zonage actuel des usages agricoles et industriels sont permis à proximité du nouveau tracé. La tragédie de Lac-Mégantic et les contrecoups qui en ont découlé justifient, à notre avis, l'implantation de mesures strictes et restrictives pour certains usages aux abords de la nouvelle voie ferrée afin de limiter un éventuel développement dans l'avenir. Il en va de l'acceptabilité sociale entourant le projet proposé, mais également de la paix d'esprit des résidents de la municipalité. De fait, un tel ajout pourrait être inclus dans une éventuelle révision ou un amendement du Règlement de zonage de la Ville de Lac-Mégantic, ce qui permettrait, à notre avis, de consolider les efforts enclenchés pour sécuriser la communauté.

Il est également bon de souligner qu'à la suite de la tragédie de Lac-Mégantic, quelques municipalités québécoises, dont Montréal, Saint-Bruno-de-Montarville et Saint-Lambert par

exemple, ont déjà entrepris de revoir leur cadre réglementaire pour limiter les usages en bordure des voies ferrées où circulent, notamment, des convois transportant des matières dangereuses.

Au même titre, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a adopté un document de référence² en décembre 2014 «pour une meilleure cohabitation des nouveaux usages aux abords des installations ferroviaires». Inscrit à même le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD), ce dernier tend à mettre en place une approche harmonisée à la grandeur de la région métropolitaine «visant à contribuer à l'atténuation des nuisances et des risques liés aux activités ferroviaires lorsqu'il s'agit de planifier certains usages³».

Selon ce document, les pouvoirs publics devraient accorder une attention particulière à la distance séparant les emprises ferroviaires et les différents usages sensibles afin «d'assurer une gestion responsable des risques». Ces derniers devraient d'ailleurs tenir compte des effets probables de l'ajout d'une telle infrastructure sur la santé, mais également le sentiment de sécurité et la vulnérabilité des populations touchées. Qui plus est, la CMM — qui se base elle-même sur les *Lignes directrices applicables aux nouveaux aménagements à proximité des activités ferroviaires* publiées par la Fédération canadienne des municipalités et l'Association des chemins de fer du Canada⁴ en 2013 — suggère l'instauration «**d'une marge de recul minimal de 30 mètres pour les nouveaux bâtiments et nouvelles installations de sensibilité moyenne, élevée et**

² http://cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/20141204_ferroviaire-fascicule-web.pdf

³ *Ibidem.* p. 8

⁴ https://www.railcan.ca/wp-content/uploads/2017/03/2013_05_27_Guidelines_NewDevelopment_F.pdf

très élevée⁵». Celle-ci est calculée à partir de «la limite de l'emprise ferroviaire comportant au moins une voie principale ou secondaire ou une gare de triage⁶».

Étant donné l'importance de la catastrophe vécue par les habitants de Lac-Mégantic, il nous apparaît tout à fait pertinent de tenir compte de ces principes et de mettre en place des mesures restrictives à même le cadre réglementaire de la municipalité afin de limiter un possible développement à proximité du nouveau tracé dans l'avenir. Ces limitations devraient viser autant les nouveaux bâtiments, le lotissement de nouveaux terrains que les usages conditionnels⁷.

Une réflexion sur les types d'usage permis dans cette zone tampon devra également être faite par la municipalité, de concert avec la population locale. Pour l'heure, seuls des usages agricoles et industriels existent ou sont prévus, mais il serait également possible, advenant qu'un développement immobilier et commercial se fasse dans un rayon acceptable, d'y planifier d'autres usages de sensibilité faible tels que des voies publiques ou des espaces verts.

Protection des terres agricoles et des milieux humides

Par ailleurs, il est bon de rappeler que le nouveau tracé force le sacrifice de terres agricoles protégées (62 ha) et de milieux humides (43,3 ha). En temps normal, ce genre de pertes serait dénoncé par l'OUQ. Or, le caractère exceptionnel de l'événement de Lac-Mégantic appelle à la

⁵ *Ibid.* p. 18

⁶ *Ibid.*

⁷ À titre de rappel, et comme son nom le stipule, le Règlement sur les usages conditionnels vise à permettre, à certaines conditions, qu'un usage soit implanté ou exercé dans une zone déterminée par le règlement de zonage.

retenue, la nécessité de sortir la voie ferrée du centre-ville de la municipalité justifiant la disparition de ces espaces.

À ce titre, l'OUQ invite tout de même le gouvernement à aller au-delà des réglementations de compensation en vigueur pour les milieux humides et à éviter toutes pertes de territoires agricoles. Il pourrait entre autres être intéressant de profiter de cette occasion pour tester de nouveaux outils en matière de compensation. Par exemple, il serait possible de créer une fiducie d'utilité sociale et agricole aux abords de la nouvelle voie, à l'instar de ce qu'ont décidé de faire la CDPQ Infra, la CMM et la Ville de Brossard à proximité de la future emprise du Réseau express métropolitain⁸, et ce, afin de s'assurer de pérenniser la vocation agricole ou naturelle de ces espaces ou des espaces retrouvés à la suite des mesures compensatoires. Ce projet doit plus que tout autre être exemplaire.

Une occasion à saisir

Au-delà du nouveau tracé, le projet de relocalisation de la voie ferrée ouvre une rare fenêtre de réflexion en ce qui concerne la réhabilitation d'une emprise ferroviaire. De fait, en sortant l'activité ferroviaire du centre-ville de Lac-Mégantic, le gouvernement fédéral offre, par la même occasion, à la municipalité la chance de donner au tronçon actuel une seconde vie.

⁸<http://cmm.qc.ca/actualites/derniere-nouvelle/reseau-express-metropolitain-un-nouveau-levier-pour-valoriser-le-territoire-agricole-quebecois-6713/>

Un premier travail d'idéation a déjà été réalisé en 2015 pour la partie de la voie située dans la zone dévastée par le déraillement du 6 juillet 2013. Il s'agit toutefois ici de trouver un nouvel usage pour la portion désertée située aux limites de la zone commémorative du centre-ville et que le gouvernement fédéral prévoit démanteler en 2023.

Promenades fleuries, sentiers dédiés aux transports actifs, parc linéaire, les idées aux quatre coins du monde ne manquent pas d'ailleurs pour inspirer la municipalité dans la reconversion de cet espace. On peut entre autres penser à la High Line new-yorkaise, mais aussi au Seoulo 7017, le tracé vert de Séoul en Corée du Sud, à la Petite Ceinture parisienne ou encore à la Good Lines de Sydney en Australie. Quoi qu'il en soit, peu importe l'aménagement choisi, il est clair que ce réaménagement est une occasion pour la ville de Lac-Mégantic de se doter d'un nouveau lieu emblématique sur le plan urbanistique.

En ce sens, il pourrait d'ailleurs être intéressant de viser l'emprise désaffectée par un Plan d'implantation et d'intégration architectural (PIIA). Souvent utilisé à des fins patrimoniales, cet outil permet aux municipalités d'assurer la qualité de l'implantation et de l'intégration architecturale tout en tenant compte des particularités de chaque situation et en exigeant que certaines catégories de projets fassent l'objet d'une évaluation qualitative au moment de la demande de permis ou de certificat⁹.

Cette reconquête de l'espace est également une belle opportunité de reconnecter la municipalité au lac qui lui donne son nom. Longtemps coupée du cours d'eau en raison de la

⁹ <https://www.mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-sur-les-plans-dimplantation-et-dintegration-architecturale/>

présence de l'emprise ferroviaire, la ville peut aujourd'hui aspirer à recréer un lien tangible avec le bord de l'eau, à l'instar de ce qui a été fait, par exemple, en bordure du fleuve Saint-Laurent à Québec avec la promenade Samuel-de-Champlain, maintes fois primée¹⁰. À ce sujet, il sera toutefois important que cette réflexion tienne compte des meilleures pratiques en matière d'aménagement des berges, notamment en raison du contexte des bouleversements climatiques.

Ces réaménagements, bien que porteurs d'avenir, devront se faire en veillant à ce que le développement entre les différents secteurs de la ville (centre-ville historique en reconstruction, nouveau centre-ville et secteur Fatima) se fasse de manière cohérente et connectée. Qui plus est, il sera bon, au cours des prochaines années, de garder en tête que trois dossiers sont menés de front à Lac-Mégantic, à savoir celui de la voie de contournement, celui de la revalorisation de l'ancienne voie et celui du développement de la ville. Un travail de concertation minutieux devra donc être fait pour que le tout se fasse dans l'harmonie et de manière intégrée. Il s'agit d'ailleurs peut-être d'une occasion à saisir pour innover dans les outils d'urbanisme – on peut penser ici par exemple à l'utilisation d'un *form-based code*¹¹, qui, bien qu'aujourd'hui moins innovant dans l'idée, demeure encore peu utilisée au Québec.

Dans un même ordre d'idée, mais à une échelle élargie, une attention particulière devra également être portée afin que les liens entre les trois municipalités touchées par les changements dans la région — Lac-Mégantic, Frontenac et Nantes — persistent malgré le

¹⁰ <https://www.capitale.gouv.qc.ca/parcs-et-places-publiques/parcs/promenade-samuel-de-champlain>

¹¹ S'apparentant au règlement de zonage classique, le *form-based code* met l'accent sur la forme urbaine, l'architecture et les espaces publics plutôt que sur les usages.

nouveau tracé ferroviaire. Il sera important de s'assurer que le chemin de fer ne vienne pas créer une barrière ou une séparation entre les trois villes visées par ces transformations.

Les leçons de Lac-Mégantic

La tragédie du 6 juillet 2013 a laissé d'importantes séquelles aux habitants de Lac-Mégantic. Le retrait de l'emprise ferroviaire du centre-ville et la construction d'une voie de contournement sont des étapes nécessaires, voire essentielles, au rétablissement de la communauté. Il serait toutefois dommage de s'arrêter en si bon chemin et de ne pas inclure dans les futurs outils réglementaires une marge de recul de 30 mètres de toute emprise ferroviaire, comme le suggèrent les bonnes pratiques en matière de gestion responsable des risques liés au transport ferroviaire¹².

En vue d'une meilleure acceptabilité sociale du projet, il serait aussi pertinent d'élargir la réflexion à l'emplacement de la gare de triage dans le parc industriel de Lac-Mégantic.

Par ailleurs, et bien qu'il ne s'agisse pas ici d'un champ d'expertise de l'OUQ, il nous est important de continuer la réflexion entourant le transport des matières dangereuses au Québec et au Canada. Entamée au lendemain du drame de Lac-Mégantic, celle-ci a déjà mené à certains résultats, dont plus de transparence quant au contenu des convois qui circulent dans nos villes.

¹² *Op. cit.*



Ordre des
Urbanistes du
Québec

Penser le territoire
façonner l'avenir

Enfin, nous espérons que la tragique expérience de Lac-Mégantic pourra, dans l'avenir, inspirer d'autres municipalités, que ce soit dans leur gestion des zones situées à proximité des emprises ferroviaires ou des zones industrielles, dans le réaménagement des accès aux berges, dans le maintien des liens entre les secteurs traversés par une voie ferrée ou dans le développement intégré et porté par les citoyens touchés de milieux de vie situés en bordure de tels tracés.

L'OUQ se réjouit d'avoir eu l'occasion de s'exprimer à l'occasion de cette consultation en vue de la réalisation d'une voie de contournement à Lac-Mégantic. Nous restons à votre disposition pour toute précision nécessaire.