



CAT – 072M
C.G. – Loi sur
l'aménagement
durable du territoire
et l'urbanisme

Réforme de la loi, réforme des pratiques

Mémoire présenté à la

Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec

par

Vivre en Ville, Équiterre, la Fondation David Suzuki et
le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec

*À l'occasion de la Consultation générale et des auditions publiques sur l'avant-projet de loi, Loi
sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*

Mémoire préparé par

En collaboration avec



Coordination

Christian Savard

– *Directeur général, Vivre en Ville*

Recherche et rédaction

Claudia Bennicelli

– *Chargée de dossiers, Vivre en Ville*

Philippe Cousineau-Morin

– *Chargé de politique et dossiers, Vivre en Ville*

Jeanne Robin

– *Directrice générale adjointe, Vivre en Ville*

Collaborateurs

Philippe Bourke

– *Directeur général, Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec*

Karel Mayrand

– *Directeur général pour le Québec, Fondation David Suzuki*

Hugo Séguin

– *Conseiller principal, Équiterre*

Le comité « révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme »

– *Conseil d'administration de Vivre en Ville*

« Nous réviserons la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, notamment
pour **freiner l'étalement urbain et densifier les villes.** »

Jean Charest, premier ministre du Québec, le 23 novembre 2009

Présentation

Vivre en Ville

Vivre en Ville, le regroupement québécois pour le développement urbain, rural et villageois viable, œuvre principalement à la sensibilisation des acteurs québécois afin de favoriser l'application des principes du développement durable dans l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Par des recherches, des outils de formation et des événements, l'équipe de Vivre en Ville stimule l'innovation et participe à l'émergence d'une vision nouvelle du développement des agglomérations québécoises, centrée sur les collectivités viables.

Organisme national d'intérêt public fondé en 1994, Vivre en Ville a pour mission l'amélioration de la qualité de l'environnement et des milieux de vie par la recherche d'un aménagement du territoire optimal, contribuant au bien-être physique et psychologique des citoyens.

Vivre en Ville contribue au débat public par sa participation à des colloques, à des audiences ou à des consultations publiques, ainsi que par la réalisation de projets d'amélioration de la qualité de vie, inspirés d'expériences internationales et appliqués tant à l'échelle des agglomérations et des quartiers urbains, que des villages et des milieux ruraux.

Équiterre

Équiterre s'est donné pour mission de contribuer à bâtir un mouvement citoyen en prônant des choix individuels et collectifs à la fois écologiques et socialement équitables. À travers ses quatre programmes — agriculture écologique, commerce équitable, transport écologique et efficacité énergétique — et ses deux campagnes — changements climatiques et consommation responsable — l'organisme a développé des projets et des contenus qui permettent au citoyen et aux organisations de poser des gestes concrets qui auront une incidence positive sur l'environnement et la société. Pour appuyer ses interventions, Équiterre développe constamment son expertise en se basant sur les plus récents développements dans ses domaines d'intervention.

Équiterre propose des stratégies et des interventions en matière de lutte aux changements climatiques au Québec, entre autres par l'entremise d'une démarche de réduction de la dépendance au pétrole.

Fondation David Suzuki

La Fondation David Suzuki travaille avec le gouvernement, les entreprises et les citoyens à la préservation de l'environnement, en offrant une éducation fondée sur les sciences et en élaborant des politiques, ainsi qu'en agissant comme catalyseurs du changement social exigé par la situation actuelle. Sa mission est de protéger la diversité de la nature et notre qualité de vie, maintenant et pour l'avenir.

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize conseils régionaux de l'environnement (CRE) interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement à l'échelle de chacune des régions administratives du Québec. Par leurs actions, ils cherchent à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement régional. Pour eux, ce développement doit se faire dans le respect de la capacité de support des écosystèmes, une condition essentielle au développement durable.

Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. En 2010, les CRE comptent ensemble près de 2 000 membres.

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

Sommaire

Déterminer le régime légal de l'aménagement du territoire, c'est faire un choix qui influencera les prochaines générations à tous les niveaux, parce que les pratiques d'aménagement et d'urbanisme façonnent à long terme nos milieux de vie et leur organisation.

Mettre fin à des décennies de mauvaises pratiques en aménagement

Les pratiques actuelles en aménagement du territoire et en urbanisme sont loin d'être durables. Étalement urbain, collectivités dépendantes de l'automobile, perte de territoires naturels et agricoles, infrastructures difficilement rentabilisées... Le régime législatif et administratif qui sous-tend l'aménagement du territoire au Québec depuis 1979 n'a pas réussi à mettre en place un développement durable de notre territoire, et cela nous coûte cher à tout point de vue. Au-delà d'une nécessaire mise à jour de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la révision du cadre législatif crée une occasion incontournable de mettre fin à des décennies de mauvaises pratiques en aménagement et au gaspillage de ressources qui en a résulté.

Un avant-projet de loi prometteur

Par ce mémoire, Vivre en Ville, Équiterre, la Fondation David Suzuki et le RNCREQ soulignent leur appui à plusieurs éléments portés par l'avant-projet de loi. Des recommandations sont également formulées dans l'espoir que soit opéré un véritable changement de cap de l'aménagement du territoire au Québec, afin de mieux bâtir nos quartiers, nos villes, nos villages.

Nos organisations sont d'abord enthousiastes quant à l'intitulé de l'avant-projet de loi, « Loi sur l'aménagement **durable** du territoire et l'urbanisme » (LADTU), qui annonce une volonté d'aller dans la bonne direction. En introduisant un « aménagement planifié et responsable, respectueux des principes du développement durable » comme principe de base, le nouveau cadre législatif proposé invite les acteurs municipaux à améliorer leurs pratiques. Cette orientation devra d'ailleurs se refléter à tous les niveaux dans le projet de loi.

L'État, gardien de l'aménagement durable du territoire

Les municipalités : une autonomie de moyens, une obligation de résultats

Selon nous, l'État doit d'abord demeurer le gardien de l'aménagement durable du territoire québécois et préserver l'intérêt collectif. Pour leur part, les municipalités doivent être autonomes dans leurs moyens d'action, mais elles ont une obligation de résultats.

Des éléments positifs à renforcer

Malgré les éléments positifs de l'avant-projet de loi, il serait cependant possible d'aller beaucoup plus loin en étant plus explicite quant aux pratiques associées au développement durable ainsi qu'en instaurant un véritable cadre de développement durable du territoire.

Également, les outils de planification territoriale, des orientations gouvernementales aux plans d'urbanisme, devraient se baser sur des principes plus détaillés du développement durable, comme les vocations énoncées à l'article 19.

Nous soutenons par ailleurs fortement le nouveau principe d'évaluation de la performance des documents de planification. L'obligation pour les MRC et municipalités de se doter de mécanismes de suivi pour l'atteinte de leurs objectifs est certainement un bon pas vers une planification plus efficace et responsable. Les documents produits de façon transparente par les responsables de l'aménagement doivent en effet permettre à l'État et aux citoyens de suivre l'état de la situation.

Vers une Politique québécoise d'aménagement durable du territoire

Finalement, Vivre en Ville, Équiterre, la Fondation David Suzuki et le RNCREQ considèrent que la révision de la LAU n'est que le premier jalon d'une véritable Politique québécoise de l'aménagement durable du territoire. Cette Politique devrait intégrer les domaines de l'urbanisme, des transports, de l'agriculture, du développement économique, de la santé et de l'environnement, en ayant comme objectif d'assurer la cohérence de l'ensemble des actions de l'État qui ont une influence sur l'aménagement du territoire. Guidée par une vision claire et la volonté ferme de modifier les pratiques, une Politique québécoise d'aménagement durable du territoire devrait aller du cadre législatif aux pratiques gouvernementales, en passant par des choix budgétaires cohérents. Le territoire québécois, patrimoine inestimable, mérite le déploiement d'une politique d'envergure, intégrée et portée par un puissant leadership.

Table des matières

Présentation	i
Vivre en Ville	i
Équiterre.....	i
Fondation David Suzuki.....	ii
Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec.....	ii
Sommaire.....	iii
L'aménagement du territoire : au cœur du développement durable	1
Mettre fin au gaspillage des ressources et à l'étalement urbain.....	1
Le rôle structurant de l'aménagement du territoire.....	4
Vers des collectivités viables.....	5
Le rôle des acteurs en aménagement.....	9
L'État comme gardien de l'aménagement durable	9
Municipalités et MRC : autonomie de moyens, obligation de résultats	10
Citoyens et société civile.....	11
Analyse et recommandations sur l'avant-projet de loi.....	13
Avant-projet de loi : l'aménagement durable comme principe de base	13
Outils de planification.....	17
Consultation et participation des citoyens.....	22
Nouvelle approche de suivi et d'évaluation.....	23
Contrôle et pouvoirs gouvernementaux.....	27
Autres considérations	30
Dépasser l'avant-projet de Loi	
Vers une Politique québécoise de l'aménagement durable du territoire.....	33
Avant de commencer	34
Des actions à entreprendre	35
Nommer un aménagiste en chef	37
Réforme de la loi, réforme des pratiques.....	39

L'aménagement du territoire : au cœur du développement durable

Commençons par un constat : le régime législatif et administratif qui sous-tend l'aménagement du territoire au Québec depuis 1979 est loin de favoriser des pratiques d'aménagement et d'urbanisme durables. Au-delà d'une nécessaire mise à jour de la LAU, la révision du cadre législatif crée donc une occasion incontournable de mettre fin à des décennies de mauvaises pratiques qui ont encouragé un gaspillage de ressources et d'énergie. L'intitulé de l'avant-projet de loi, « Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme » (LADTU), annonce une volonté d'aller dans ce sens.

Mettre fin au gaspillage des ressources et à l'étalement urbain



Depuis plus de 50 ans, les collectivités québécoises se sont développées selon un modèle caractérisé par des secteurs monofonctionnels et de faible densité, déconnectés les uns des autres et articulés autour de réseaux autoroutiers. Cet étalement urbain augmente les coûts de construction et d'entretien des réseaux et équipements collectifs autant qu'il pèse sur le bilan énergétique de la collectivité et du Québec. Les conséquences de l'étalement urbain sont également importantes sur la santé et sur l'environnement : augmentation des émissions de gaz à effet de serre, problèmes de santé liés à l'inactivité physique, insécurité routière, mauvaise qualité de l'air, empiètement sur les terres agricoles et les espaces naturels, etc. Nous insistons ici sur quelques-uns des impacts majeurs de la mauvaise utilisation du territoire.

Augmentation de la dépendance au pétrole et des émissions de gaz à effet de serre

En définissant la forme d'une collectivité, l'aménagement du territoire et l'urbanisme déterminent une bonne partie de la consommation énergétique des collectivités et influencent de nombreux facteurs d'émissions de gaz à effet de serre, en particulier :

- › la construction des infrastructures et leur entretien (type, taille et choix des matériaux) ;
- › le transport des personnes et des marchandises ;
- › le maintien ou la disparition des espaces naturels ;
- › le chauffage et la climatisation des bâtiments.

Le bilan des transports est le plus préoccupant. Ce secteur occupe la part du lion des émissions des gaz à effet de serre du Québec, avec 43,3%. Pis encore, alors que presque tous les autres secteurs (industrie, résidentiel, commercial, institutionnel et déchets) ont diminué leurs émissions, le transport émet 28,6% plus de gaz à effet de serre en 2008 qu'en 1990¹.

Fortement lié à l'aménagement du territoire, le transport des personnes présente lui-même un bilan énergétique alarmant. Entre 1990 et 2007, la consommation de pétrole du parc automobile privé québécois a augmenté de 15,4% alors que la population augmentait de seulement 8,8%². La consommation a donc augmenté presque deux fois plus vite que la population. Cette croissance est liée en bonne partie à l'augmentation de kilométrage parcouru lié à l'étalement urbain. Le développement des villes de première, deuxième et même troisième couronne oblige les travailleurs à parcourir des distances de plus en plus grandes en automobile, au moment même où les ressources pétrolières commencent à se raréfier.



¹ Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (2010). Direction des politiques de la qualité de l'atmosphère. « Inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre en 2008 et leur évolution depuis 1990 », Québec, 18 pages.

² Institut de la statistique du Québec (2009b). « Le bilan démographique du Québec, édition 2009 ». Desrosiers, Dennis, (2008). « Fuel Efficiency : Are We Building a Religion in Canada ? » dans Desrosiers Automotive Report, vol. 22, issue 19. pp. 1-8. SAAQ (2008). « Données et statistiques 2007 », 28 pages. Ressources naturelles Canada (2009). Base de données historiques - août 2009. Secteur des transports, Québec, Tableau 30 : Variables explicatives des voitures.

Environnements défavorables aux saines habitudes de vie



La possibilité que, pour la première fois de l'histoire, l'espérance de vie des Occidentaux recule, ouvre la question des déterminants urbains de la santé publique. L'augmentation du surpoids et de l'obésité dans la population est largement liée au mode de vie sédentaire que nous avons adopté, la majorité des déplacements des Québécois se faisant maintenant de façon « passive ». Et en effet, où trouverions-nous l'occasion et l'envie de pratiquer des déplacements actifs, dans des milieux

monofonctionnels où de moins en moins de commerces et de services sont accessibles à pied, et où les trottoirs se font de plus en plus rares? Le lien entre diversité des fonctions et pratique de la marche, notamment, est vérifié dans de nombreuses études.

La pollution atmosphérique liée aux déplacements motorisés et les accidents de la circulation, dont les causes premières sont le nombre et la vitesse des véhicules, sont d'autres conséquences à mettre au débit d'un aménagement du territoire qui fait la part trop belle à la voiture.

Empiètement sur les espaces naturels et agricoles

L'étalement urbain a des conséquences sur la disponibilité des terres agricoles, la conservation des milieux naturels et humides et la protection des cours d'eau. On estime que la grande région de Montréal perd en moyenne 1,8% de ses espaces naturels à chaque année, contribuant ainsi à une perte de biodiversité et à une accessibilité réduite aux milieux naturels. La fragmentation des milieux naturels contribue également à aggraver cette situation.



Au sud du Québec, les secteurs agricoles sont aussi menacés bien qu'ils présentent les sols les plus fertiles et les plus riches de la province. Les basses terres du Saint-Laurent, en plus d'être le siège d'une grande biodiversité, sont des plus productives pour l'agriculture. Pourtant, c'est chaque décennie l'équivalent de l'île de Montréal qui est dézonée au Québec (4000 hectares par an). Soulignons que ce n'est pas pour répondre à la croissance de la population que les villes s'étalent : entre 1971 et 2006, alors que la population des régions métropolitaines de recensement du Québec augmentait de 62%, leur superficie occupée a augmenté de 261%³.

³ Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) (2006). « État de situation préparé dans le cadre de l'élaboration du schéma métropolitain d'aménagement et de développement » (SMAD), septembre.

Pression sur les finances publiques

La multiplication des infrastructures imposée par l'étalement urbain impose une pression énorme sur les finances publiques : coûts de construction, d'entretien et de renouvellement des routes et ponts, développement des aqueducs et réseaux énergétiques, à quoi l'on pourrait également ajouter les frais reliés aux accidents de la route (régime d'assurance de la SAAQ, coûts hospitaliers) et les coûts économiques de la congestion (retard des employés, délais de livraisons), etc.

Construire des villes plus compactes et favoriser des modes de transport plus sécuritaires et économiques permettrait aux municipalités et au gouvernement d'augmenter significativement la rentabilité de leurs investissements. Les chiffres de la Société canadienne d'hypothèque et de logement le prouvent : comparé à un développement de banlieue traditionnel de 21,7 logements par hectare (log/ha), un quartier compact et mixte de 43,3 log/ha permet des économies d'infrastructures de 16 % par logement au moment de la construction et des économies globales de 8,8 % sur une période de 75 ans⁴.

Le rôle structurant de l'aménagement du territoire

Les pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme façonnent nos milieux de vie et leur organisation, et fixent leurs caractéristiques pour au moins une ou deux générations. Une autoroute, un musée, un quartier sont construits pour plusieurs décennies. L'impact de leur localisation et par exemple, du choix des matériaux, se fera sentir pendant toute leur durée de vie. Bien au-delà des solutions technologiques, repenser la manière dont nous aménageons nos milieux de vie est la solution la plus efficace et la moins coûteuse de répondre à plusieurs défis actuels et futurs.

Le défi climatique et énergétique, tout d'abord. À titre d'exemple, des milieux de vie plus compacts, avec des services accessibles à pied et axés sur un service performant de transport collectif sont le meilleur moyen de réduire la longueur et le nombre de déplacements motorisés. La cible de 20% de réduction des émissions que s'est fixée le gouvernement du Québec pour 2020, mais aussi, à plus forte raison, celles plus drastiques encore qui suivront, ne pourront être atteintes sans une action structurante en aménagement du territoire.

La protection du territoire agricole et des milieux naturels est aussi un enjeu brûlant, alors que les communautés métropolitaines en sont à évaluer leurs besoins de superficie constructible selon les prévisions de croissance. Jusqu'ici, on a permis le développement toujours plus loin au lieu de favoriser celui des zones déjà urbanisées. Il y a pourtant, au cœur même des villages, des quartiers anciens et des premières couronnes de banlieue, un potentiel énorme dans la revitalisation de terrains vacants ou sous-utilisés, bref, dans une

⁴ Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) (1996). « Les coûts de l'infrastructure liés aux approches traditionnelles et nouvelles en matière d'aménagement », rapport de recherche.

meilleure utilisation de l'espace, avant même de penser à dézoner un seul hectare de zone agricole.

Parallèlement à ces enjeux, les décideurs doivent plus que jamais répondre à des impératifs d'efficacité et de bonne gestion : et c'est aussi ça le développement durable ! L'étalement urbain rend nécessaire la construction de nouveaux aqueducs, écoles, services d'incendie, équipements de loisirs, etc. Et c'est sans compter le réseau routier et autoroutier dont le coût est bien souvent assumé par le gouvernement, donc par l'ensemble des Québécois. Ces besoins exponentiels en infrastructures constituent un gouffre pour les finances publiques auquel il est impératif de mettre fin.

Les mauvaises décisions en aménagement du territoire ont de nombreuses autres conséquences néfastes, que ce soit en matière de santé, de perte de biodiversité, de sécurité routière, d'inefficacité énergétique, de disparition des milieux humides... Nous n'avons pas le choix : il faut mettre l'aménagement du territoire au premier rang des priorités. Le nouveau cadre législatif doit être la première étape d'un changement de cap.

Vers des collectivités viables

Il ne fait aucun doute que mieux construire nos villes améliorera la qualité de vie des Québécois sous plusieurs aspects et fera du Québec une société plus prospère, en meilleure santé, plus équitable et qui protège son environnement. Le virage qui s'impose n'en est pas un de privation et de sacrifices, c'est une occasion d'améliorer la qualité de vie.

Un aménagement durable du territoire construira des quartiers adaptés à la marche, des milieux de vie complets et bien reliés entre eux par des réseaux performants de transport collectif. Un aménagement durable du territoire protégera les terres agricoles autour de nos grandes villes. Un aménagement durable du territoire renforcera les cœurs de village, favorisera la vitalité économique et les interactions sociales sur l'ensemble du territoire. Un aménagement durable du territoire fera en sorte que chaque Québécois ait accès à un service de transport collectif efficace. Un aménagement durable du territoire mettra fin à



l'augmentation de la circulation automobile et fera économiser des milliards en infrastructures autoroutières.

Les solutions à mettre en œuvre ne relèvent pas de l'utopie : elles ont existé au Québec, mais on en a écarté les préceptes depuis deux générations. Aujourd'hui, des rues, quartiers et agglomérations d'ici et d'ailleurs remettent au goût du jour plusieurs principes de planification de l'urbanisation durable.

Optimisation de l'utilisation du territoire

La limitation de l'étalement urbain permet une utilisation plus rationnelle de l'espace et contribue à la réduction des distances. L'efficacité des transports collectifs en est améliorée. La reconstruction de la ville sur elle-même favorise une densification progressive et une forme urbaine compacte. C'est un élément incontournable du développement urbain viable. Le coût des services urbains (infrastructures et voirie) diminue à mesure que la densité augmente, par des économies d'échelle.

Mixité des activités

La cohabitation dans un même milieu de diverses activités (résidentielles, commerciales, institutionnelles et récréatives) offre de nombreux avantages. En rapprochant les activités, les services et les habitations, on observe une réduction des distances parcourues. La mixité favorise aussi l'animation des rues et les déplacements à pied et à vélo.



Mobilité durable



Les milieux de vie devraient être axés sur la mobilité durable, c'est-à-dire sur les modes de transport les plus économiques (pour la collectivité et les individus), les plus écologiques et les plus équitables. La mobilité durable permet à tous d'avoir accès aux activités et services et de participer à l'économie locale. Pour y arriver, il faut rééquilibrer l'offre de transport au profit des modes collectifs et actifs.

Espaces publics de qualité

Une ville dense, axée sur la mobilité durable et la mixité, doit aussi comprendre des espaces publics de qualité et notamment des espaces verts. Cela va des petits parcs de quartier, aux grands parcs urbains sans oublier l'accès aux rivages. Ces espaces favorisent les interactions sociales et peuvent constituer des poumons verts.



Biens et services écologiques



Sur la base d'études réalisées par la Fondation David Suzuki à Toronto et Vancouver, on peut estimer la valeur des services écologiques offerts par les milieux naturels à plus de 3500\$ par hectare annuellement. Parmi ces services, notons la régulation du climat (limitation des îlots de chaleur), la purification de l'air et des cours d'eau, l'apport en eau, la pollinisation, la productivité agricole, les activités touristiques et récréatives.

Coup d'œil sur les ceintures vertes

La notion de ceinture verte a été créée pour contrôler la croissance des villes : elle vise à entourer une agglomération d'une zone non bâtie où l'urbanisation sera interdite, afin de conserver un espace privilégié pour le développement de l'agriculture, des forêts et des loisirs de plein air. Le principal but d'une politique de ceintures vertes est d'empêcher l'étalement urbain.

Les ceintures vertes peuvent avoir de nombreux effets positifs, tant économiques et environnementaux que sociaux : protection des cours d'eau, d'espèces en péril, amélioration de la qualité de l'air, accès à des zones récréatives pour les résidents, protection du caractère unique des communautés rurales qui autrement seraient absorbées par les banlieues, approvisionnement alimentaire local, etc. Plusieurs villes à travers le monde se sont dotées de ceintures vertes, notamment Londres, Berlin, Amsterdam, Portland en Oregon, Vancouver.

Royaume-Uni. Department for Communities and Local Government (2001). « Planning Policy Guidance 2 : Green belts ».

Échelle humaine

Nos collectivités sont, par définition, des espaces humains. Nous y avons pourtant parfois oublié de valoriser l'échelle humaine, et notamment la place du piéton. Les cœurs de quartier accueillants, conviviaux et accessibles sont souvent ceux qui mettent de l'avant les principes de mobilité durable, de densité et de mixité.





La révision du cadre législatif ouvre toute grande la porte à un changement salubre, changement qui remettra au-devant de la scène le chantier de l'aménagement durable du territoire. C'est d'ailleurs ce qu'a promis le premier ministre Charest, le 23 novembre 2009, en annonçant : « Nous réviserons la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, notamment pour freiner l'étalement urbain et densifier les villes. » Bref, ce sont des enjeux tangibles et des motifs rationnels qui appellent à un aménagement du territoire hautement plus responsable et durable. Nous croyons que le nouveau cadre législatif de l'aménagement du territoire doit inclure des réponses à ces enjeux.

Le rôle des acteurs en aménagement

L'État comme gardien de l'aménagement durable

« Il appartient à l'État de mettre en place des balises pour encadrer la planification et le développement visé et, par conséquent, orienter les interventions des différents acteurs sur le territoire »

Rapport du vérificateur général du Québec, Planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal, Tome II, chapitre 3, p. 13

La refonte de la Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme doit définir clairement le rôle de l'État dans les décisions d'aménagement. En effet, l'État québécois a une responsabilité centrale dans l'aménagement, même si les décisions concrètes se prennent habituellement dans les municipalités.

Nous comprenons que le gouvernement du Québec souhaite développer une approche davantage collaborative avec le milieu municipal. Par ailleurs, dans un souci de favoriser l'application du principe de subsidiarité, le gouvernement cherche aussi à responsabiliser davantage le monde municipal face aux choix qui sont faits en matière d'urbanisme et d'aménagement. Nous sommes en accord avec ces orientations. En revanche, nous nous opposons fermement à un désengagement de l'État et à l'éventualité de restreindre son rôle à celui d'accompagnateur des municipalités.

Le gouvernement du Québec est le gardien de l'intérêt collectif de l'ensemble des Québécois. Puisque les décisions locales en aménagement du territoire ont des conséquences majeures sur la santé de tous les Québécois, l'équilibre des finances publiques et la protection de l'environnement à l'échelle du Québec, c'est à l'État de définir la direction à prendre et les cibles à atteindre par les municipalités.

Il est donc de la responsabilité du gouvernement de faire respecter ses orientations et ses engagements à toutes les échelles de décision. En ce sens, il doit non seulement accompagner le milieu municipal, mais le guider par un encadrement approprié, en tout respect des compétences municipales. La LADTU est un véhicule privilégié pour faire en sorte que les choix locaux et régionaux en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire se fondent sur le respect du bien collectif, et le gouvernement doit l'utiliser à cette fin.

Ce rôle de gardien de l'intérêt public en matière d'aménagement durable et d'urbanisme du gouvernement du Québec est dans une certaine mesure déjà inscrit dans la Loi sur le développement durable. Il nous apparaît essentiel, dans les circonstances, de rappeler dans la LADTU les éléments clef de cette Loi cadre et d'y faire état des 16 principes qui doivent guider l'action gouvernementale. En outre, nous estimons que la révision de la LAU constitue

une occasion de choix pour mettre en application l'article 4 alinéa 1 de la Loi sur le développement durable afin d'y assujettir les organismes municipaux :

4. *Le gouvernement peut déterminer à compter de quelles dates ou selon quel échéancier et, le cas échéant, avec quelles adaptations, une ou plusieurs des dispositions de la présente loi, applicables à l'Administration, s'appliquent également :*

1° à l'un ou plusieurs des organismes municipaux visés par l'article 5 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (L.R.Q., chapitre A-2.1) ;

À titre de gardien de l'aménagement durable, l'État doit assumer un rôle de leader et d'arbitre. Le Gouvernement du Québec doit tout d'abord montrer la voie par des décisions d'aménagement et d'investissement exemplaires. La cohérence des actions de l'État est primordiale, sans quoi, non seulement les objectifs en aménagement ne peuvent être atteints, mais la légitimité du gouvernement en tant qu'arbitre face aux municipalités se trouve amoindrie et remise en question. Il appartient ensuite à l'État de poser les balises pour que la planification territoriale soit conforme à ses orientations, en s'assurant que tous les acteurs assument leurs responsabilités à cet égard.

Pour ce qui est du rôle d'accompagnateur de l'État, il est tout aussi nécessaire et important. Nous encourageons d'ailleurs le gouvernement dans ses efforts pour produire des guides et des outils de mise en œuvre de la LADTU qui permettront aux autorités municipales de bien saisir les enjeux, l'importance de modifier les pratiques, et les moyens de le faire. Il faut en outre leur démontrer en quoi ces modifications s'inscrivent dans la recherche de la protection de l'intérêt public, mais comment elles sont par ailleurs aussi dans leur intérêt.

L'État devra également fournir les outils et le soutien pour les responsabilités et défis qui incombent à ses partenaires du monde municipal, afin que ceux-ci soient en mesure d'améliorer l'expertise en urbanisme, de resserrer les processus de décisions et, surtout, de remettre l'aménagement dans le haut de la liste des priorités. Ce support du gouvernement devra inclure un soutien financier.

Municipalités et MRC : autonomie de moyens, obligation de résultats

Le partenariat entre le gouvernement et le milieu municipal doit selon nous se baser sur l'approche suivante : l'État joue le rôle de gardien de l'aménagement durable et pose les balises de l'aménagement du territoire tandis que les municipalités et MRC sont autonomes

dans l'élaboration de leur vision, de leur planification et de leurs moyens de mise en œuvre à l'intérieur de ces balises.

Le cadre d'action que représente l'avant-projet de loi, Loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, en autant que ses dispositions soient suffisamment simplifiées et flexibles pour correspondre aux différentes réalités municipales, semble approprié pour définir un équilibre entre le rôle de l'État et celui du monde municipal.

Selon nous, il importe de miser sur la responsabilisation du milieu municipal, un concept qui évoque l'autonomie, mais qui implique également l'obligation de résultats concernant les enjeux de durabilité. Puisqu'elles peuvent apporter une réponse locale à des enjeux nationaux, les municipalités et les MRC ont un rôle majeur et déterminant à jouer dans l'aménagement durable du territoire. À travers la nouvelle Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le gouvernement doit confier aux municipalités le devoir d'assumer leurs responsabilités et de démontrer de façon rigoureuse et transparente l'atteinte de résultats. Une évidence s'impose également : les municipalités ne peuvent être à la fois juge et partie dans le domaine de l'aménagement.

D'autre part, s'il est ici question du rôle confié aux municipalités en aménagement, il faut également souligner l'importance de revoir les moyens du monde municipal et de remettre en question certaines prémisses en matière d'aménagement et développement. Si l'attractivité et la compétitivité d'une municipalité ou MRC est souvent associée à des superficies constructibles toujours plus étendues et attrayantes pour les promoteurs, c'est que les sources de revenus du monde municipal sont extrêmement limitées et dépendent des taxes foncières. Nous invitons le gouvernement à se pencher sur la question de la fiscalité municipale, qui déborde du cadre de l'avant-projet de loi ici discuté.

Citoyens et société civile

Un aménagement du territoire et un urbanisme viables donnent nécessairement aux citoyens un rôle prépondérant à jouer, puisque le bien-être et la qualité de vie des résidents d'un territoire donné en dépendent.

Élus et professionnels ne peuvent se substituer complètement à l'expérience et aux perceptions des résidents. Habitant l'espace, les citoyens adhéreront ou non à la direction donnée à l'aménagement de leur collectivité et aux différents projets urbains. Actuellement, le rôle joué par les citoyens dans l'aménagement de leur collectivité en est un principalement de réaction face à des projets ou à des dispositions réglementaires. À travers les processus de consultation actuels, les citoyens semblent en effet intervenir le plus souvent à titre d'opposants.

Dans une perspective d'aménagement durable, les façons de faire devraient changer et nous croyons que le citoyen devrait être impliqué en amont des décisions, afin de contribuer à la vision du développement et au sens donné à la planification. Au-delà des procédés d'information et de consultation, nous soutenons que le citoyen doit participer plus

activement à l'aménagement, non seulement à l'élaboration d'une vision, mais également à la conception plus fine de projets, ce qui favorisera d'ailleurs l'adhésion et l'appropriation des projets.

Nous invitons ainsi le gouvernement à informer et à encourager les municipalités pour l'insertion de mécanismes de l'approche collaborative dans leur politique d'information et de consultation.

Recommandations :

Nous recommandons que le rôle des acteurs en aménagement ainsi que les responsabilités qui incombent à chacun soient précisés, selon les caractéristiques principales suivantes :

- + Gouvernement québécois : gardien de l'aménagement durable du territoire et accompagnateur des acteurs locaux
- + Municipalités et MRC : autonomie de moyens et obligation de résultats
- + Citoyens : implication dans le processus de planification et collaboration à la conception des projets



Puisque les décisions locales en aménagement du territoire ont des conséquences majeures pour l'ensemble des citoyens québécois, c'est à l'État de définir la direction à prendre et les cibles à atteindre. Il doit demeurer le gardien du développement durable de notre territoire. La variété de leviers dont il dispose, tant budgétaires que législatifs, lui permettra de jouer le rôle d'arbitre en même temps qu'il déploiera, par l'exemple, son leadership.

De leur côté, par leur responsabilité en urbanisme et leur capacité à encadrer le développement, les municipalités sont maîtres d'œuvre de l'important chantier de l'aménagement du territoire. C'est d'elles que relève la mise en œuvre concrète des principes et le choix des moyens pour atteindre les objectifs.

Le rôle des citoyens devrait évoluer de la simple consultation à la mise en œuvre d'une réelle approche collaborative, en amont des projets et des documents de planification.

Analyse et recommandations sur l'avant-projet de loi

La LADTU n'apportera évidemment pas à elle seule toutes les solutions aux problèmes reliés au développement urbain. L'avant-projet de loi semble toutefois s'y pencher sérieusement et pousser les acteurs municipaux à améliorer leurs pratiques.

Dans cette partie, nous émettons quelques recommandations qui viendront, selon nous, renforcer les bons coups de l'avant-projet de loi et combler certaines lacunes.

Avant-projet de loi : l'aménagement durable comme principe de base

En examinant l'avant-projet de loi, qui préconise un « aménagement planifié et responsable, respectueux des principes du développement durable », nous considérons que le gouvernement est sur la bonne voie. L'intégration des principes du développement durable est en effet une des trames de fond de la future loi.

Préambule

L'avant-projet de loi propose un préambule soulignant les considérations sous-jacentes à la législation. La déclinaison de la loi en termes d'objectifs facilite l'appropriation et l'utilisation du cadre législatif par les acteurs de l'aménagement. Cet ajout est un élément positif et, toujours dans l'objectif de guider les praticiens, nous proposons au gouvernement d'approfondir cette partie.

Globalement, la désignation du territoire comme d'un « patrimoine commun » qui doit faire l'objet « d'un aménagement planifié et responsable, respectueux des principes du développement durable » nous semble particulièrement porteuse.

Afin de clarifier l'orientation indiquée par le titre de la loi, l'aménagement *durable*, le préambule pourrait reprendre le concept d'aménagement durable et le décliner plus spécifiquement comme le fait la *Loi sur les forêts*, à propos de l'aménagement durable des forêts :

Coup d'œil sur la Loi sur les forêts

« La présente loi a pour objet de favoriser la reconnaissance du patrimoine forestier et l'aménagement durable de la forêt afin de répondre aux besoins économiques, écologiques et sociaux des générations actuelles et futures et ce, tout en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire.

Aménagement durable.

Dans la mesure prévue par la présente loi et ses textes d'application, l'aménagement durable de la forêt concourt plus particulièrement:

- à la conservation de la diversité biologique;
- au maintien et à l'amélioration de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers;
- à la conservation des sols et de l'eau;
- au maintien de l'apport des écosystèmes forestiers aux grands cycles écologiques;
- au maintien des avantages socio-économiques multiples que les forêts procurent à la société;
- à la prise en compte, dans les choix de développement, des valeurs et des besoins exprimés par les populations concernées. »

L.R.Q., chapitre F-4.1, Loi sur les forêts, 1996, c. 14, a. 1

Il nous apparaît d'ailleurs que le préambule pourrait être plus explicite. À titre d'exemple, le préambule de la *Loi de 2005 sur les zones de croissance* de l'Ontario dirige efficacement les décideurs dans leurs plans de développement :

Coup d'œil sur la Loi de 2005 sur les zones de croissance (Ontario)

« Le gouvernement de l'Ontario reconnaît que pour tenir compte de la croissance future de la population, appuyer la prospérité économique et assurer un niveau de vie élevé pour tous les Ontariens et les Ontariennes, la planification doit se faire de manière rationnelle et stratégique.

Le gouvernement de l'Ontario reconnaît que l'édification de collectivités complètes et fortes, l'utilisation efficiente de l'infrastructure existante et la préservation des ressources naturelles et agricoles contribueront à maximiser les avantages de la croissance et à en réduire les coûts au minimum.

Le gouvernement de l'Ontario reconnaît que le fait de déterminer où et comment la croissance devrait se produire aidera à améliorer la compétitivité à l'échelle mondiale, maintiendra l'environnement naturel et permettra d'établir avec plus de précision les priorités en matière d'investissement dans l'infrastructure.

Le gouvernement de l'Ontario reconnaît que l'intégration et la coordination, à tous les niveaux de gouvernement, du processus de prise de décisions concernant la croissance contribueront à maximiser la valeur des investissements publics. »

Sans être de même portée, l'avant-projet de loi à l'étude pourrait en reconduire certains éléments, notamment l'alinéa à propos de la reconnaissance « que l'édification de collectivités complètes et fortes, l'utilisation efficiente de l'infrastructure existante et la préservation des ressources naturelles et agricoles contribueront à maximiser les avantages de la croissance et à en réduire les coûts au minimum ». Selon nous, cette formulation est au cœur de l'aménagement durable du territoire.

Principes sous-jacents de l'avant-projet de loi

L'intégration des principes du développement durable est à la base de la future loi. L'aménagement du territoire est considéré comme essentiel pour atteindre les objectifs plus généraux de qualité de vie des individus et plus spécifiques comme la réduction des émissions de GES et la protection des paysages. Il s'agit d'une évolution importante du rôle attribué à l'aménagement du territoire.

Le caractère englobant de l'avant projet de loi, qui souhaite « une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du territoire québécois » doit être souligné pour sa portée. Son application, sous la perspective du développement durable, mériterait d'être tout aussi englobante.

Pour y arriver, il faudrait assurer une présence accrue et plus systématique des principes de développement durable. En outre, l'article 2 s'appuie paradoxalement sur les « développement harmonieux » du territoire. Pourtant, le développement durable a déjà fait l'objet d'une définition précise et entière par le législateur dans la *Loi sur le développement durable*. Ainsi, l'article 2 pourrait décrire des fins de portée moins générale en appuyant la concrétisation du concept d'aménagement durable, plutôt que du développement harmonieux.

D'autre part, le rôle de l'État, décrit dans la section précédente, doit être au cœur des principes défendus par la loi. À cet égard, le rôle de gardien de l'aménagement durable du gouvernement mériterait d'être souligné. Le législateur a déjà souligné un tel rôle pour l'État québécois pour une autre ressource collective québécoise, l'eau. L'avant-projet de loi pourrait donc inclure, à son préambule ou à ses principes, le considérant suivant :

~

que l'État, en tant que gardien de l'aménagement durable du territoire, se doit d'être investi des pouvoirs nécessaires pour en assurer la protection et le développement durable par les autorités chargées de l'aménagement du territoire.

~

Finalement, nous considérons que plusieurs principes du développement durable appliqués à l'aménagement du territoire sont explicités dans l'avant-projet de loi à travers les vocations attribuées au schéma d'aménagement. L'article 19 énumère sept vocations qui reflètent les principaux défis de l'aménagement du territoire durable au Québec pour les MRC. Un schéma aurait donc comme vocation :

- 
- 1° de contribuer aux efforts en matière d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre;
 - 2° d'assurer une répartition optimale des espaces urbains et de ceux à urbaniser;
 - 3° de soutenir des modes d'urbanisation qui contribuent à diminuer le recours à l'automobile et à modifier les habitudes de déplacement;
 - 4° d'assurer la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles et l'utilisation prioritaire de ce territoire à des fins agricoles;
 - 5° de prévenir et de diminuer les dangers, les risques ou les nuisances susceptibles d'affecter la sécurité publique et la santé publique;
 - 6° de contribuer à la conservation, à la protection et à la mise en valeur du patrimoine naturel, du patrimoine bâti et des paysages;
 - 7° de contribuer à la protection et à la mise en valeur des ressources naturelles telles que l'eau et la forêt et de favoriser la biodiversité.



L'introduction de ses vocations, directement associées aux principes du développement durable, souligne et renforce le rôle des documents de planification du territoire principalement à l'égard des enjeux environnementaux. Il s'agit selon nous de l'un des principaux points forts de l'avant-projet de loi, Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

Nous souhaitons que ces vocations deviennent la base de l'exercice de planification des MRC, mais également des communautés métropolitaines et des municipalités. Dans ce dessein, **nous recommandons que les vocations énumérées à l'article 19 soient intégrées à l'article 2 à titre de principes de la nouvelle Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.**

Recommandations :

Nous recommandons de renforcer le principe de base du projet de loi : faire évoluer les pratiques vers un aménagement plus durable. Le préambule, les principes sous-jacents et la vocation des outils de planification peuvent contribuer à conforter ce positionnement.

- + Préciser dans le préambule la définition d'« aménagement durable ».
- + Rendre le préambule plus explicite, par exemple en reconnaissant « que l'édification de collectivités complètes et fortes, l'utilisation efficiente de l'infrastructure existante et la préservation des ressources naturelles et agricoles contribueront à maximiser les avantages de la croissance et à en réduire les coûts au minimum » ou en identifiant l'orientation prioritaire de planifier le développement, freiner l'étalement urbain et aménager le territoire de façon plus durable.

- + Utiliser la notion de « développement durable » plutôt que celle de « développement harmonieux ».
- + Affirmer, dans le préambule ou les principes, le rôle de l'État en tant que « gardien de l'aménagement durable ».
- + Intégrer les vocations énumérées à l'article 19 dans l'article 2 afin d'en faire les principes de base de la planification territoriale.

Outils de planification

Vocation et contenu du schéma et du plan d'urbanisme

Schéma d'aménagement (art. 19 et 20)

L'abolition de la distinction entre les contenus facultatifs et obligatoires du schéma d'aménagement prévue dans l'avant-projet de loi est une modification qui vient assouplir et simplifier la démarche de planification. La plus grande souplesse apportée au contenu du schéma d'aménagement pourra permettre aux MRC de choisir les façons de faire appropriées à leur réalité. En insistant davantage sur les vocations du schéma plutôt que sur des éléments de contenu spécifiques, nous croyons que le monde municipal pourra bénéficier d'une plus grande latitude et faire preuve d'innovation dans son travail de planification territoriale.

Au niveau de la contribution attendue du schéma d'aménagement, nous appuyons fortement l'introduction des vocations de l'article 19 dans l'avant-projet de loi. La mission du schéma est dorénavant beaucoup plus claire et sans équivoque : ce document de planification est un outil devant non seulement prendre en compte les principes du développement durable, mais également contribuer à l'atteinte des différents objectifs du Québec.

Les objectifs, stratégies, cibles et mesures contenus dans le schéma d'aménagement devraient normalement s'appuyer sur ces vocations. Il nous apparaît important que l'avant-projet de loi le souligne de façon plus explicite. À cet égard, l'article 20 devrait préciser la nécessité de prendre en compte les éléments de vocation à travers les actions du schéma. **Nous recommandons la modification suivante au 1^{er} alinéa de l'article 20 : « Le schéma définit des objectifs, des stratégies et des cibles *lui permettant de remplir ses vocations et contient toute mesure propre à assurer ou à favoriser sa mise en œuvre.* »**

Quant aux objectifs, stratégies et cibles du schéma, ces éléments seront abordés dans la partie « Nouvelle approche de suivi et d'évaluation » du présent mémoire.

Plan d'urbanisme (art. 81)

Pour ce qui est du **contenu du plan d'urbanisme**, l'abolition de la distinction entre les contenus facultatifs et obligatoires constitue, tout comme pour le cas du schéma, un élément

positif de l'avant-projet de loi, favorisant une plus grande innovation et davantage de latitude pour les municipalités.

Toutefois, nous croyons que **la section Contenu du plan d'urbanisme devrait selon nous définir plus précisément la contribution attendue du plan d'urbanisme.** À ce sujet, l'avant-projet de loi mentionne ce qui suit :

« Il a pour but, eu égard à l'évolution des enjeux sociaux, économiques et environnementaux et aux objectifs, stratégies et cibles qu'il définit, de favoriser l'aménagement et le développement cohérents et rationnels du territoire de la municipalité. » (art. 81)

Nous croyons qu'il serait nécessaire de **préciser les vocations du plan d'urbanisme** de la même manière qu'elles l'ont été dans la section Contenu du schéma, avec les spécificités inhérentes à l'échelle d'action locale. Mieux définir et articuler les vocations et les missions de chacun des documents de planification nous apparaît essentiel. De plus, il serait opportun de faire ressortir les différences entre le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme en décrivant leurs spécificités et leurs champs d'action propre au sujet des enjeux du développement durable. Voici quelques exemples de vocations qui pourraient s'appliquer au plan d'urbanisme :

- › Offrir aux résidents un environnement sain
- › Favoriser la solidarité et l'équité sociale
- › Assurer une mixité urbaine et sociale
- › Assurer l'accessibilité aux équipements collectifs
- › Favoriser la pratique sécuritaire des transports actifs

Les plans métropolitains (art. 16)

Bien que le contenu de l'avant-projet de loi concernant les plans métropolitains ait déjà fait l'objet de négociations avec le milieu municipal dans le cadre du Projet de Loi 58, nous émettons certaines réserves quant aux éléments de cette section et formulons quelques recommandations.

Tout d'abord, le but du plan métropolitain est présenté comme suit :

« Le plan métropolitain, dans une perspective de développement durable, définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la communauté métropolitaine. »

Le rôle de la planification du territoire métropolitain concerne-t-il prioritairement le développement économique ? Qu'en est-il des enjeux d'utilisation optimale et rationnelle du

territoire et de la problématique de l'étalement urbain particulièrement criante pour les communautés métropolitaines ? Afin de renforcer la considération du développement durable, nous suggérons d'inverser les termes de l'alinéa 1 de l'article 16 :

« le plan métropolitain, dans une perspective d'attractivité et de compétitivité, définit des orientations, des objectifs et des critères **aux fins d'assurer l'aménagement et le développement durables et de gérer de façon économe l'urbanisation du territoire de la communauté métropolitaine** »

Nous recommandons de pousser plus loin les responsabilités des communautés métropolitaines dans les mêmes vocables que les vocations énumérées pour les schémas. De fait, les enjeux suivants ne peuvent être passés sous silence :

- › Efficacité énergétique et réduction des émissions de gaz à effets de serre
- › Diminution du recours à l'automobile et modification des habitudes de déplacement
- › Protection, mise en valeur et pérennité du territoire et des activités agricoles (plutôt que seule mise en valeur, telle qu'inscrit dans l'art. 16)
- › Prévention et diminution des dangers, risques et nuisances pouvant affecter la sécurité publique ou la santé publique
- › Protection et mise en valeur des ressources naturelles et de la biodiversité

Ensuite, la section Contenu du plan métropolitain de l'avant-projet de loi énumère les objets sur lesquels portent les orientations, les objectifs et les critères du plan métropolitain, en des termes à notre avis trop vagues pour être significatifs. Nous recommandons d'apporter certaines précisions, particulièrement pour ces points :

- › 3° l'identification de toute partie du territoire de la communauté qui doit faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport;
- › Nous soutenons que c'est l'ensemble d'un territoire donné qui doit faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport. En tout temps, ces deux composantes sont indissociables l'une de l'autre.
- › 4° la définition de seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu;
- › Nous recommandons au Gouvernement du Québec d'établir des balises en ce domaine et d'évaluer les niveaux de densité à viser selon les différentes caractéristiques d'un milieu. Des seuils minimaux de densité, pouvant à tout le moins soutenir une desserte efficace en transport collectif, devraient être prescrits pour les différentes catégories de milieux.
- › 8° l'identification de toute installation qui présente un intérêt métropolitain et la détermination, pour toute nouvelle telle installation, du lieu de son implantation, de sa vocation et de sa capacité.

- + Il faut aller plus loin sur ce sujet et affirmer l'importance d'une localisation optimale d'une installation d'intérêt métropolitain eu égard aux objectifs d'efficacité énergétique, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'accessibilité.

Par ailleurs, au sujet des plans métropolitains, la question de la gouvernance et de la hiérarchisation des échelles de décisions se révèle particulièrement importante. Les conflits de gouvernance sont à la source de plusieurs problématiques d'aménagement et peuvent constituer des freins à l'aménagement durable du territoire. L'avant-projet de loi sera-t-il en mesure de d'atténuer ces problèmes ?

Réglementation municipale

L'avant-projet de loi accorde des pouvoirs aux municipalités de façon plus générale, moins prescriptive et plus souple. Cela pourra favoriser des pratiques urbanistiques plus innovantes. L'avant-projet de loi ne comporte plus d'énumération des activités susceptibles d'être réglementées par la municipalité et il s'agit selon nous d'une amélioration par rapport à la LAU actuelle.

Zonage (art. 118 à 123)

En matière de zonage, la loi révisée permettrait notamment d'assujettir le développement à la présence de services publics tels que des écoles ou un service de transport en commun, une façon de limiter l'étalement urbain et de réduire les coûts à assumer par la collectivité. Nous sommes tout à fait en accord avec cet ajout. Les municipalités devraient même être encouragées à se prévaloir de ce pouvoir. Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire aurait avantage à faire une démonstration détaillée des bénéfices d'une telle application.

Nous appuyons également l'élargissement des motifs permettant d'interdire toute nouvelle construction pour la protection de l'environnement, et non plus seulement pour la protection des rives et du littoral (art. 121).

Réglementation à caractère incitatif (art. 129)

Nous sommes en faveur du nouveau pouvoir relatif à la réglementation à caractère incitatif permettant à une municipalité de demander une contribution à un promoteur pour un aménagement ou un équipement public en échange de l'assouplissement d'une norme d'urbanisme. Une telle mesure aura le potentiel, notamment, de favoriser les pratiques durables au niveau du bâtiment. Ce type de réglementation est utilisé dans plusieurs états américains et constitue un incitatif considérable à la construction de bâtiments répondant à des normes de certifications durables. Il demeure toutefois essentiel que des balises accompagnant ce nouveau pouvoir soient formulées. Afin d'éviter d'éventuels effets pervers, il faudra guider les municipalités vers une nouvelle façon de planifier la réglementation, notamment en suggérant la révision de certaines normes de façon à ce que le règlement détermine des moyennes et non des maximums ou des minimums.

Stationnement (art.176)

La possibilité de réserver le fonds de stationnement au financement de tout équipement ou toute infrastructure visant à favoriser le transport alternatif à la voiture est un élément concret en faveur du transport durable que nous appuyons.

Nous encourageons par ailleurs le Gouvernement à aller plus loin en ce sens. Les municipalités devraient être encouragées à remplacer les normes minimales de stationnement par l'exigence de la mise en place d'équipements et de mesures facilitant la pratique des transports collectifs et actifs. Des mesures en gestion de la demande en transport, comme des programmes-employeur, ou des supports à vélo en nombre suffisant, peuvent par exemple être proposés.

Logement abordable (art. 183)

Nous applaudissons le nouveau pouvoir donné au conseil municipal d'assujettir tout permis de lotissement et de construction en vue de la construction d'un ensemble domiciliaire à la conclusion d'une entente portant sur l'inclusion d'un nombre de logements abordables dans cet ensemble. La crise du logement qui sévit actuellement dans plusieurs villes du Québec appelle à des mesures de ce type. Nous sommes en faveur de la prise en compte des besoins en habitation et de l'accessibilité au logement dans la loi révisée sur l'aménagement et l'urbanisme.

Recommandations :

Nos recommandations visent principalement à préciser les vocations des outils de planification et à renforcer leur rôle; ainsi qu'à accompagner les municipalités dans l'exercice de leurs nouvelles prérogatives.

- + Établir les vocations du schéma d'aménagement (art. 19) comme base à la planification territoriale.
- + Préciser l'obligation de tenir compte des vocations dans les actions du schéma d'aménagement. [Modifier le 1^{er} alinéa de l'article 20]
- + Préciser la contribution attendue et les vocations du plan d'urbanisme.
- + Décrire les spécificités et les champs d'action propres au schéma d'aménagement et au plan d'urbanisme.
- + Étendre les finalités du plan métropolitain à l'utilisation optimale et rationnelle du territoire et à la lutte contre l'étalement urbain.
- + Définir et détailler les vocations du plan métropolitain.
- + Préciser les objets du plan métropolitain.
- + Assurer la primauté des plans métropolitains sur les schémas d'aménagement.

- + Réviser la fiscalité municipale en envisageant notamment la mise en place de redevances de développement.
- + Accompagner les municipalités, notamment en leur exposant les bénéfices de l'assujettissement du zonage à la présence de services publics, en les guidant dans l'utilisation de la réglementation à caractère incitatif et en les encourageant à réviser leurs normes de stationnement.

Consultation et participation des citoyens

Politique d'information et de consultation (art. 11 et 25)

La nouvelle obligation pour les communautés métropolitaines, les MRC et les municipalités d'adopter une politique d'information et de consultation est intéressante.

Cependant, il serait plus constructif d'axer davantage la consultation sur les activités de planification, et non pas sur l'application de la réglementation. L'implication des citoyens se manifeste le plus souvent par de l'opposition à des projets ou à la modification du règlement de zonage, alors qu'il serait beaucoup plus utile et rassembleur de consulter la population sur leur vision du développement de leur milieu. Nous recommandons au gouvernement d'encourager la consultation des citoyens en amont de la planification du territoire.

La lourdeur des processus de consultation actuels amène par ailleurs à rechercher des façons les plus simples de procéder. La pertinence même des consultations au sujet des règlements municipaux serait à discuter.

En outre, nous soutenons que les citoyens devraient pouvoir former un recours devant la Commission municipale lorsqu'un projet ou une décision du conseil municipal semble aller à l'encontre des objectifs du Plan d'urbanisme, du schéma ou encore des orientations en matière d'aménagement.

Approbation référendaire (art. 82)

Selon l'avant-projet de loi, lorsque la municipalité estime qu'un projet contribuerait significativement au développement durable et aux objectifs de son plan d'urbanisme, le conseil municipal aura dorénavant le pouvoir de délimiter des zones franches à l'intérieur desquelles aucune approbation référendaire ne serait requise. Cette réforme permettrait en effet d'éviter qu'un trop grand nombre de projets durables et au potentiel positif pour l'ensemble d'une collectivité soient affectés ou abandonnés pour des raisons relevant syndrome du « pas dans ma cour », où l'intérêt d'une minorité de citoyens prend le dessus sur celui de la collectivité.

Cependant, nous sommes d'avis qu'il importe de mieux définir les motifs pouvant justifier la délimitation d'une telle zone franche afin de limiter son recours à outrance. L'avant-projet de loi identifie comme partie du territoire d'une municipalité pouvant être affranchie du

processus référendaire des secteurs devant prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification.

À titre d'exemple, selon nous, le terme *densification* apparaît trop vague et trop englobant pour motiver et expliquer la délimitation d'une zone franche de référendum. Employé à mauvais escient, le terme densification pourrait s'appliquer à toute zone destinée à accueillir des développements, quel que soit le niveau de densité de départ et celui projeté. Un développement résidentiel dans un secteur non urbanisé ou encore l'ajout d'un projet de faible densité dans un secteur donné pourraient être faussement considérés comme des processus de densification. Il faut également s'assurer que la rénovation urbaine ne permette pas de raser des quartiers entiers et qu'elle assure le respect des populations en place ainsi que la préservation des milieux naturels, des paysages et du patrimoine bâti.

Nous soulignons donc l'importance d'une justification rigoureuse et étoffée des motifs de l'affranchissement du processus d'approbation référendaire par la municipalité. Une démonstration de la cohérence avec les objectifs de planification ainsi que la primauté de l'intérêt collectif devraient être exigées.

En outre, les zones désignées comme affranchies d'approbation référendaire devraient bénéficier de mécanismes accrus de consultation et de conciliation des préoccupations des citoyens, des promoteurs et des municipalités afin de maintenir le rôle participatif de ces acteurs.

Recommandations

Nous recommandons essentiellement de faciliter la consultation des citoyens dans les opérations d'aménagement et d'urbanisme, en particulier lors des démarches de planification.

- + Proposer une politique d'information et de consultation qui encourage la participation citoyenne en amont de la planification du territoire.
- + Simplifier les processus de consultation.
- + Permettre aux citoyens de former un recours auprès de la Commission municipale.
- + Préciser les motifs pouvant justifier un affranchissement du processus d'approbation référendaire.
- + Accroître les mécanismes de consultation des citoyens dans les zones désignées comme affranchies d'approbation référendaire.

Nouvelle approche de suivi et d'évaluation

Vivre en Ville, Équiterre, la Fondation David Suzuki et le RNCREQ et soutiennent fortement le nouveau principe d'évaluation de la performance des documents de planification.

L'obligation pour les MRC et municipalités de se doter de mécanismes de suivi pour l'atteinte de leurs objectifs est un bon pas vers une planification plus efficace et responsable.

Nouveaux documents exigés pour la planification du territoire

Diagnostic et analyse des incidences environnementales (art. 39 et 93)

Lors d'une modification au schéma ou au plan d'urbanisme, la MRC ou la municipalité devra dorénavant fournir un diagnostic comprenant des données factuelles et prévisionnelles prises en considération dans l'établissement de son contenu, ainsi qu'une analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement.

Nos organisations sont tout à fait en faveur de l'introduction au sein de l'avant-projet de loi de ces éléments, qui favoriseront la prise de décisions en toute connaissance de cause et qui devraient contribuer à une planification plus rationnelle et responsable. Les impacts des différentes modifications des documents de planification doivent être mesurés et rendus publics, et ainsi constituer des facteurs déterminants dans la prise de décision.

L'analyse des incidences anticipées du schéma ou du plan sur l'environnement s'avère particulièrement pertinente à l'égard de l'identification de nouvelles zones à urbaniser, de la planification du transport et de la localisation des grands équipements, notamment. Les incidences sur le nombre de déplacements motorisés engendrés, les émissions de gaz à effets de serre ainsi que les pertes ou la dégradation des milieux naturels et agricoles doivent être connues de manière à pouvoir motiver des choix d'aménagement plus durables. L'exigence de cette analyse lors d'une modification au schéma ou au plan constitue un pas de plus dans la considération de ces enjeux. Nous recommandons par ailleurs d'envisager d'étendre l'analyse des incidences significatives anticipées au domaine de la santé publique.

Toutefois, il est important que le gouvernement du Québec soutienne les MRC et les municipalités dans leurs tâches de diagnostic et d'analyse, en fournissant la méthodologie appropriée, des banques de données, ainsi que certains services professionnels, par exemple. Le manque de ressources professionnelles et d'expertise qui caractérise les municipalités de petite taille pourrait constituer une iniquité dans l'exercice de la planification territoriale. Nous recommandons d'ailleurs d'envisager de moduler les exigences au sujet de ces documents selon la taille et le taux de croissance des municipalités.

En complémentarité avec l'analyse de l'incidence d'une modification au schéma ou au plan d'urbanisme, nous recommandons que soit demandée une étude d'impact environnemental pour les projets d'envergure métropolitaine ou régionale, comme c'est notamment le cas dans l'État de la Floride. L'information et les données recueillies sur les impacts d'un projet servent à accepter ou non ledit projet, à établir les mesures de mitigation nécessaires, et éventuellement à réclamer certains coûts aux promoteurs dans la mise en place des mesures de mitigation (par exemple, si une augmentation importante de la circulation automobile est à prévoir, un partenariat avec la Ville pourrait être planifié pour l'augmentation ou l'amélioration de l'offre en transport collectif).

Programme de mise en œuvre des actions (plan d'action) et mesures d'évaluation des résultats et de suivi

Lors de la révision d'un schéma ou lors du remplacement d'un plan d'urbanisme, l'avant-projet de loi prévoit que soit remis un document décrivant les mesures d'évaluation des résultats et de suivi que la municipalité régionale de comté ou que la municipalité locale s'engage à mettre en place.

Nous sommes en faveur de l'introduction de cet élément dans l'avant-projet de loi. Toutefois, la réalisation de ce document devrait selon nous constituer une exigence dans le contenu même du schéma et du plan, sans attendre que ces documents soient révisés ou remplacés.

Obligation de suivi et de mise en œuvre des outils régionaux de planification et du plan d'urbanisme (art. 78 et 79 et 102)

Indicateurs et rapport biennal

L'avant-projet de loi introduit l'obligation pour la MRC ou la municipalité de se doter d'indicateurs de suivi et de réaliser un rapport biennal sur l'atteinte des objectifs fixés ainsi que sur la réalisation des actions proposées dans les documents de planification. Ces nouvelles procédures de suivi et d'évaluation, apportant un cadre plus rigoureux à la planification de l'aménagement du territoire, viennent renforcer le rôle et souligner l'importance de l'organisation responsable du territoire. Tout comme les finances publiques, l'utilisation du territoire doit faire l'objet de mesures de suivi et d'une obligation de résultats. À l'instar d'un bilan financier, le bilan de l'utilisation du territoire et de la performance de la planification nous apparaît ainsi essentiel. Le rapport de suivi biennal dorénavant exigé est une excellente mesure de reddition de comptes devant les citoyens. Il s'agit selon nous d'un grand pas dans la responsabilisation du monde municipal face à l'aménagement.

Définition d'indicateurs

Au sujet de l'Article 79 : « *Le ministre peut, à l'égard de tout organisme compétent, établir des indicateurs et prescrire les conditions et modalités suivant lesquelles ces indicateurs doivent être implantés.* »

Nous considérons que le ministère des Affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire a le devoir d'établir des indicateurs de suivi et de prescrire les conditions et modalités de leur implantation. Il est en effet essentiel d'uniformiser les indicateurs utilisés pour l'évaluation de la performance des différentes MRC et municipalités, sans quoi il devient impossible de réaliser des bilans comparables entre les collectivités de mêmes tailles. L'utilisation de données homogènes apparaît également nécessaire pour assurer rigueur et objectivité à la démarche d'évaluation. Sans indicateurs préalablement établis, une municipalité pourrait choisir de ne se doter que d'indicateurs pour lesquels une évaluation lui serait favorable. Des indicateurs préétablis permettront au contraire d'évaluer les progrès réalisés par une organisation municipale sur des bases solides et objectives, et de répondre à des questions qui s'adressent à l'ensemble des collectivités : chemine-t-on vers un

aménagement du territoire plus durable, sommes-nous sur la bonne voie pour l'atteinte des objectifs fixés, et plus globalement pour mettre en œuvre les orientations gouvernementales en aménagement ?

Voici quelques exemples d'indicateurs pouvant être établis :

- › Superficie des terrains naturels intacts et des terrains en zone agricole
- › Émissions de GES par habitant
- › Parts modales des modes de transport collectifs et actifs ainsi que de l'automobile
- › Kilométrage parcouru par ménage
- › Mixité des fonctions (à partir des superficies commerciales et résidentielles)
- › Proportion de logements abordables et de logements sociaux
- › Dépenses en infrastructures par habitant

Dans un souci d'équité et dans le respect des spécificités des différentes collectivités, il doit impérativement être envisagé de moduler les objectifs et les indicateurs en fonction de la taille et du taux de croissance du milieu concerné.

Évaluation de la performance des actions gouvernementales

En plus des orientations gouvernementales, l'État ne devrait-il pas se fixer lui aussi des objectifs, un plan d'action ainsi qu'une méthode d'évaluation et de suivi de sa propre performance en aménagement ? Une politique nationale constituerait un cadre idéal pour rassembler l'ensemble des orientations, objectifs et mécanismes de suivi.

L'aménagement étant une responsabilité politique partagée, un bilan national s'avère nécessaire au même titre que les bilans locaux ou régionaux. L'évaluation des interventions gouvernementales en aménagement serait particulièrement pertinente.

Recommandations :

Nous recommandons en priorité que l'État joue son rôle de gardien de l'aménagement durable et d'accompagnateur des municipalités en définissant lui-même les outils méthodologiques qui guideront les municipalités dans leurs tâches de diagnostic et d'analyse. Nous souhaitons également voir renforcées les tâches de suivi et d'évaluation.

- + Fournir aux municipalités et MRC les outils appropriés à la réalisation des diagnostics et des bilans (banques de données, soutien technique).
- + Moduler les exigences de reddition de comptes selon la taille et le taux de croissance des municipalités et MRC.
- + Étendre l'analyse des incidences significatives à la santé.
- + Exiger une étude d'impact pour les projets d'envergure métropolitaine ou régionale.

- + Exiger un plan d'action et des mesures d'évaluation des résultats et de suivi dans le cadre du schéma et du plan d'urbanisme, et non seulement lors de leur révision.
- + Établir des objectifs et des indicateurs de suivi pour les MRC et municipalités, modulés selon leur taille et leur taux de croissance.

Contrôle et pouvoirs gouvernementaux

Fin de la révision quinquennale obligatoire (art. 49 à 52)

Un des changements majeurs proposés par l'avant-projet de loi est la fin de la révision quinquennale obligatoire des schémas d'aménagement. Le processus de révision serait dorénavant appelé à être continu, et les communautés métropolitaines et les MRC pourraient juger du moment le plus pertinent et opportun pour procéder à la révision de leur document, sur la base notamment des résultats du bilan biennal et des résultats d'évaluation. Ainsi, à la suite du suivi biennal, il revient à la communauté métropolitaine ou à la MRC de décider si le document doit être révisé ou modifié.

Le caractère désormais facultatif de la révision du schéma soulève quelques questions : comment s'assurer que les MRC disposeront de document de planification à jour ? Le fait que plusieurs MRC n'aient toujours pas de schéma d'aménagement et de développement révisé en vigueur, malgré les échéances fixées par la LAU actuelle, laisse planer le doute quant à la réalisation d'une révision sur une base volontaire. On peut également se demander si cette mesure apportera véritablement une amélioration dans la planification de l'aménagement du territoire au Québec, ou s'il s'agit plutôt d'une façon de contourner la difficulté de faire respecter les délais de révision prévus dans la LAU actuelle par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Nous émettons ainsi des réserves quant à ce changement de la législation. Il faudra certainement établir et encadrer de rigoureux processus d'évaluation et de reddition de comptes de façon à s'assurer qu'une forme d'imputabilité, par rapport au gouvernement ou envers les citoyens, oblige les MRC à posséder des documents de planification complets et à jour.

Par ailleurs, une question importante demeure sans réponse : qu'en est-il des MRC qui n'ont toujours pas de schéma révisé ? Il conviendrait d'imposer de réelles contraintes aux MRC retardataires, ou de poser la révision des documents de planification comme critère au financement de projets et d'infrastructures. Dans tous les cas, la procédure est à clarifier rapidement pour abréger la période de flottement que connaissent certaines collectivités, sans document de planification révisé en vigueur.

Pouvoirs ministériels et interventions gouvernementales (art. 311 à 316)

Le pouvoir attribué au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de demander la modification de tout plan métropolitain ou schéma qui ne respecterait pas une orientation gouvernementale en matière d'aménagement, ou s'il estime

que cette modification est nécessaire pour des motifs reliés à la santé, à la sécurité publique ou à la protection de l'environnement nous apparaît justifié.

Nous sommes également en accord avec la permission accordée au ministre de demander la révision d'un plan métropolitain ou d'un schéma et d'exiger la modification de tout règlement d'urbanisme d'une MRC ou d'une municipalité s'il estime que cette modification est nécessaire pour des motifs reliés à la santé, à la sécurité ou à la protection de l'environnement. Il s'agit d'un dispositif de dernier recours particulièrement pertinent dans le contexte de l'abolition de la révision quinquennale obligatoire.

Le pouvoir du gouvernement de délimiter une zone d'intervention spéciale dans le but d'y édicter des règles d'urbanisme de nature à prévenir ou à résoudre un problème dont l'urgence ou la gravité justifie l'intervention dans l'intérêt public nous apparaît également justifié.

Nous émettons toutefois certaines réserves en ce qui concerne la responsabilité confiée au gouvernement de déterminer par règlement lesquelles de ses interventions sur le territoire, y compris celles de ses mandataires, doivent faire l'objet d'un examen préalable de leur conformité aux objectifs des plans métropolitains et des schémas.

En soutenant que les pouvoirs attribués au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire dans le cadre de l'avant-projet de loi sont légitimés, nous rappelons que les interventions d'un ministre sont extrêmement rares et que ces pouvoirs ne sont utilisés, règle générale, qu'en dernier recours ou en cas d'urgence.

Nous insistons également sur l'importance de permettre au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire d'établir des indicateurs et de prescrire les conditions et modalités de leur implantation.

Notions de conformité et de cohérence

L'examen de la conformité du schéma par rapport aux orientations gouvernementales et du plan d'urbanisme par rapport au schéma s'effectuent présentement sur la base qu'un document ne doit pas contrevenir ou mettre en péril les orientations ou objectifs du schéma. Il serait intéressant que cet examen soit plutôt effectué sur la base qu'un document doit apporter une contribution positive aux orientations et objectifs. La Commission municipale devrait par exemple juger la conformité au schéma sur la base qu'un plan d'urbanisme « doit contribuer aux objectifs » (et démontrer comment), plutôt que « ne doit pas mettre en péril ».

De façon globale, la Commission municipale pourrait jouer un nouveau rôle d'interprétation de l'application des principes du développement durable (ou d'autres principes), de vérification de la cohérence des actions et de la mise en œuvre, etc.

Par ailleurs, il faut souligner que plusieurs MRC ne possèdent pas à ce jour de schéma d'aménagement et de développement révisé en vigueur. Sur quelles bases peut-on alors vérifier que la planification et l'organisation du territoire exercées par les MRC respectent bel et bien les orientations gouvernementales en aménagement ? Dans le cadre de la révision de la LAU, il importe d'éviter l'écueil causé par l'absence de documents de planification à jour

et d'envisager un date butoir pour l'entrée en vigueur de documents révisés.

Mesures transitoires et obligation de mettre à jour la planification

L'avant-projet de loi ne comprend, sous sa forme actuelle, aucune disposition précisant les procédures à suivre lors de l'entrée en vigueur de la loi. Quel sera le délai fixé pour que les MRC adoptent un premier nouveau plan (qui sera ensuite en évaluation continue) sur la base des nouvelles dispositions de la loi ? Plusieurs questions demeurent ainsi sans réponse quant au processus de transition. Loin de n'être que des questions de technicalité, il s'agit de permettre aux intervenants de l'aménagement et de l'urbanisme de saisir les modalités d'application de la loi et d'anticiper leurs actions de planification des prochaines années.

Nous recommandons d'ajouter à l'avant-projet de loi des dispositions transitoires venant notamment clarifier la marche à suivre pour la mise à jour des documents de planification ainsi que les modalités concernant les schémas d'aménagement et de développement qui ne sont toujours pas révisés.

Il serait par ailleurs souhaitable de viser une certaine concordance entre l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et la refonte des orientations en aménagement.

Recommandations :

Nos recommandations visent principalement à s'assurer de la mise à jour des documents de planification, de leur conformité aux vocations et de leur contribution aux objectifs fixés.

- + Encadrer les processus d'évaluation et de reddition de comptes de façon à s'assurer que les MRC possèdent des documents de planification complets et à jour.
- + Imposer la révision des documents de planification comme critère au financement de projets et d'infrastructures.
- + Conserver les pouvoirs discrétionnaires attribués au ministre pour les motifs de santé publique, de sécurité et de protection de l'environnement, y compris pour les interventions de l'État et de ses mandataires sur le territoire.
- + Estimer la conformité au schéma sur la base qu'un plan d'urbanisme « doit contribuer aux objectifs » et non pas seulement « ne pas [les] mettre en péril ».
- + Donner à la Commission municipale un nouveau rôle d'interprétation de l'application des principes du développement durable.
- + Mettre en place des mesures transitoires et prévoir une date obligatoire de mise à jour de la planification.
- + Viser la concordance entre l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et la refonte des orientations en aménagement.

Autres considérations

Loi sur les mines (art. 327)

Au sujet de l'article 327 :

Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains faits conformément à la Loi sur les mines (L.R.Q., chapitre M-13.1).

Il nous apparaît qu'une telle disposition entre en flagrante contradiction avec les principes sur lesquels repose l'aménagement durable du territoire : responsabilité politique, respect des principes du développement durable et rôle du milieu municipal. Il est inacceptable qu'une industrie puisse outrepasser les dispositions de la Loi sur l'aménagement du territoire, des documents de planification territoriaux et de la réglementation municipale pour la seule défense de ses intérêts privés.

Afin de protéger l'intégrité du territoire, patrimoine commun de l'ensemble des Québécois, afin d'assurer un contrôle public des actions privées concernant l'utilisation du sol et afin de reconnaître le droit des communautés de procéder à la planification de l'aménagement sur leur territoire, **nous recommandons l'abrogation de l'article 327 de l'avant-projet de loi.**

Milieux humides

Malgré les outils à sa disposition (Loi sur la qualité de l'environnement, Loi sur les espèces menacées ou vulnérables, Loi sur le développement durable, Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, Politique de l'eau, etc.), le gouvernement du Québec n'a pas été en mesure jusqu'ici de protéger suffisamment les milieux humides devant les pressions importantes des développeurs (résidentiels, commerciaux et industriels) et des municipalités. Le Québec accuse donc des pertes nettes importantes à ce niveau (on estime qu'il en reste tout au plus 15% dans le sud du Québec).

Cette pression très forte est essentiellement due aux pratiques et usages actuels en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire (étalement urbain, développement de quartiers à faible densité, développement de zones commerciales et industrielles), jumelés aux impératifs de la fiscalité municipale.

Ainsi, malgré les bénéfices à long terme des milieux humides pour la collectivité (économiques, sociaux et environnementaux), qui sont reconnus mondialement, les arguments en faveur de leur protection ne font malheureusement pas le poids face aux attentes à court terme des développeurs et des municipalités. Les coûts collectifs liés à la disparition de ces milieux naturels ne sont pas internalisés dans les processus de planification urbaine.

Dans ces circonstances, le gouvernement du Québec doit profiter de la révision de la LADTU et intervenir rapidement pour enrayer la disparition des milieux humides en adoptant une stratégie musclée qui comprend des actions à court et à moyen terme.

1. En milieu urbanisé ou en périphérie, le gouvernement doit cesser d'émettre des certificats d'autorisation qui impliquent la disparition totale ou en partie de milieux humides, jusqu'à ce que les municipalités, les MRC et les Communautés concernées aient adopté un plan d'urbanisme qui s'inspirent des dispositions de l'article 19 de la LADTU.
2. Le gouvernement doit déployer rapidement une campagne pour sensibiliser les municipalités et MRC sur les rôles économiques et écologiques des milieux humides et sur l'importance de la conservation de la biodiversité.
3. Le gouvernement du Québec doit veiller à ce que la protection et la conservation des milieux naturels (milieux humides, forêts, bois, plaines inondables, îles, etc.) soient correctement enchâssées dans la nouvelle Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.
4. Pour les régions qui subissent de fortes pressions de développement, le gouvernement du Québec doit soutenir l'adoption de plans de conservation des milieux humides à l'échelle régionale ou supra régionale (communautés métropolitaines). L'élaboration de ces plans doit se faire en collaboration avec les acteurs concernés du milieu et nécessite la détermination de la valeur écologique, et par conséquent économique, de tous les milieux humides de la région. Ceci implique dans un premier temps la réalisation d'une cartographie des milieux humides et leur caractérisation.

Recommandations :

- + Abroger l'article 327 de l'avant-projet de loi.
- + Déployer une campagne de sensibilisation sur les rôles économiques et écologiques de milieux humides.
- + Cesser d'émettre des certificats d'autorisation impliquant la disparition de milieux humides.
- + Soutenir l'adoption de plans de conservation des milieux humides à l'échelle régionale ou suprarégionale.



L'avant-projet de loi opère un virage en matière de reddition de comptes. D'une part, il introduit l'obligation d'évaluer les effets des documents de planification et d'autre part, il prévoit une évaluation biennale du succès de leur mise en œuvre.

Nous applaudissons cette nouvelle vision de l'aménagement du territoire, qui s'inscrit dans la droite ligne du développement durable. Elle est aussi de nature à favoriser la participation des citoyens au débat public et à la prise de décision en aménagement, selon un mode plus constructif.

Dépasser l'avant-projet de Loi

Vers une Politique québécoise de l'aménagement durable du territoire

Pour que le Québec continue d'offrir à ses habitants prospérité, sécurité et qualité de vie, il est impératif de changer nos pratiques. Le Québec a besoin d'un « désormais » en matière d'aménagement du territoire, et cela commence par une prise de conscience de l'ampleur des défis à surmonter et de la nécessité pour l'État de mettre en œuvre une politique intégrée.

À l'instar de l'Ordre des urbanistes du Québec, Vivre en Ville, Équiterre, la Fondation David Suzuki et le RNCREQ recommandent la mise en place d'une Politique québécoise d'aménagement durable du territoire. Cette Politique devrait intégrer les domaines de l'urbanisme, des transports, de l'agriculture, du développement économique, de la santé et de l'environnement. Elle pourrait d'ailleurs s'intégrer à la Stratégie gouvernementale de développement durable ainsi qu'au Plan d'action sur les changements climatiques. Guidée par une vision claire et des principes de base, une Politique québécoise d'aménagement durable du territoire devrait aller du cadre législatif aux pratiques gouvernementales, en passant par les choix budgétaires.

Des enjeux qui concernent l'ensemble des collectivités

Toutes les collectivités, quelle que soit leur taille, sont concernées par l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Restructurer une municipalité de 5 000 habitants ou une métropole de 500 000 habitants pour en faire des collectivités viables relève des mêmes enjeux et repose sur les mêmes moyens d'action. Seuls les outils à employer diffèrent. Il est toutefois particulièrement urgent d'agir dans les agglomérations où se concentre l'essentiel de la croissance démographique et économique.

Des effets à long terme

Le potentiel de l'aménagement est puissant, mais souvent sous-estimé, probablement en raison du caractère à long terme des mesures dans ce domaine. Notre environnement nous semble immuable. Pourtant, depuis 50 ans, les tendances prises dans le mode de développement urbain ont considérablement modifié le visage de nos villes et villages. Une volonté claire et des moyens bien employés peuvent tout à fait renverser cette tendance et faire du Québec la vitrine de l'aménagement durable du territoire en Amérique du Nord.

L'urgence d'agir

Un retard à agir serait lourd de conséquences. Tous les jours, des décisions sont prises en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Ces décisions ont des conséquences pour les 50 prochaines années. Plus tôt nous agissons dans ce domaine, plus vite nous en récolterons les bénéfices.

Avant de commencer

Pour mettre en œuvre une telle Politique québécoise d'aménagement durable du territoire, l'État québécois devra faire preuve d'une volonté solide et durable. Ce ne sera possible qu'à la condition qu'il ait fait siens quelques prérequis.

Reconnaître le rôle primordial de l'aménagement du territoire et en faire une priorité gouvernementale

Les décisions en aménagement du territoire sont déterminantes et ont, dans divers domaines, des conséquences majeures que l'État québécois ne prend pas encore assez au sérieux. Cela se traduit dans le manque de moyens qu'il met au service de la mise en œuvre et du suivi de ses orientations en la matière. Il est crucial que l'État assume son rôle d'aménagiste en chef et que, par exemple, le ministère des Affaires Municipales des Régions et de l'Occupation du Territoire dispose des moyens et ressources nécessaires pour encadrer les pratiques d'aménagement et soutenir les municipalités.

Tenir compte des défis d'une gouvernance à plusieurs niveaux

L'échelle d'action est aussi importante que l'action elle-même. En effet, à quoi bon limiter le périmètre d'urbanisation d'une métropole si sa banlieue éloignée peut croître sans contrôle ? Le niveau de prise de décision est ainsi à l'origine de l'inanité de plusieurs décisions en matière d'aménagement. Les fusions municipales de 2001 ont tenté de corriger ce problème, sans réel succès. De leur côté, les communautés métropolitaines manquent encore de l'autorité nécessaire pour imposer des choix cohérents sur l'ensemble de leur territoire. Assurer la primauté des plans métropolitains sur les schémas se révèle crucial pour garantir une vision d'ensemble et la cohérence des actions.

Coup d'œil sur le cas de Montréal

Le cas de la métropole montréalaise est particulier. La Ville de Montréal, et plus largement les décideurs de l'ensemble de l'île, semblent déterminés à infléchir la tendance à la dépendance automobile. Il ne faut pourtant pas perdre de vue que c'est à l'échelle métropolitaine que devraient s'appliquer l'ensemble des mesures. Sans quoi, en nuisant à des activités qui s'effectueront plus facilement au-delà des ponts, les meilleures décisions ne feront que précipiter l'exode économique et démographique déjà à l'œuvre dans la région.

Revoir la fiscalité municipale

La fiscalité municipale et la lutte pour attirer le développement et les taxes foncières sont à la source de plusieurs mauvaises pratiques en aménagement. Toute démarche de planification se base sur une analyse des perspectives de croissance, tant démographique qu'économique.

Les collectivités qui font partie de la même unité cohérente de groupement humain (région métropolitaine, petite agglomération rurale, etc.) sont souvent en rivalité pour l'attraction du développement. Pour que la répartition des activités sur le territoire favorise une utilisation efficace des infrastructures publiques, elles devraient donc être amenées à collaborer plutôt qu'à se faire concurrence. Le mode de développement actuel, engendré par des pratiques voulant attirer les revenus de taxes à tout prix, met en péril notre territoire agricole et naturel et conditionne notre dépendance à l'automobile.

La fiscalité municipale est d'autant plus importante dès lors qu'on s'attaque à la question de la construction et de l'entretien des infrastructures, élément fondamental des choix d'aménagement du territoire. L'impôt foncier, qui assure une bonne partie des revenus des municipalités, ne répond pas à l'ensemble des besoins identifiés par celles-ci. Il est essentiel d'identifier des sources de financement récurrentes permettant une plus grande autonomie budgétaire pour les municipalités, condition *sine qua non* à la mise en place de stratégies à long terme. Vivre en Ville, Équiterre, la Fondation David Suzuki et le RNCREQ sont d'avis que la révision de la fiscalité municipale devra se faire dans l'optique de favoriser l'aménagement durable des municipalités du Québec. La mise en place de redevances de développement et de formules de contribution financière pouvant d'une part apporter des revenus supplémentaires aux municipalités et d'autre part intégrer les véritables coûts de l'étalement urbain sont parmi les mesures à envisager.

À explorer les enjeux de la gouvernance et de la fiscalité

Nous ne ferons pas dans ce mémoire de proposition formelle ni sur la gouvernance, ni sur la fiscalité municipale, qui sont des enjeux en soi et dépassent le cadre de la révision de la LAU. Nous invitons cependant l'État québécois à se pencher sur ces questions qui peuvent avoir une influence non négligeable à l'occasion de la mise en place d'une Politique québécoise de l'aménagement durable du territoire..

Des actions à entreprendre

L'État a à sa disposition plusieurs leviers, qui devront tous être mis à contribution dans le cadre de la Politique québécoise d'aménagement durable du territoire. Sans être exhaustif, le tableau suivant identifie quatre leviers et les actions qui pourraient être prises dans le cadre de cette Politique.

Leviers	Actions
Cadre législatif et de gouvernance <i>Révision en profondeur du cadre législatif québécois, afin de mieux encadrer les pratiques en vue d'un aménagement durable du territoire</i>	Réviser la Loi sur l'Aménagement et l'Urbanisme (LAU)
	Adapter le contenu et la portée des orientations gouvernementales en aménagement
	Rendre l'ensemble du cadre législatif cohérent avec les objectifs en aménagement du territoire
	Réviser la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA)
Politiques gouvernementales et budgétaires <i>Mise en cohérence des politiques avec les orientations et les objectifs gouvernementaux, notamment via la définition de critères de soutien aux infrastructures</i>	Augmenter la cohérence des politiques gouvernementales avec les objectifs en aménagement du territoire
	Définir les critères des programmes de soutien aux infrastructures
	Revoir la politique de soutien à l'habitation
	Mieux choisir la localisation des édifices publics
Soutien financier et technique aux municipalités <i>En vue de leur donner les moyens de respecter les nouvelles orientations gouvernementales</i>	Apporter un soutien financier et technique aux municipalités
	Bonifier les programmes de soutien financier à la densification et à la revitalisation
	Mettre sur pied un programme de soutien aux quartiers modèles (écoquartiers)
Fiscalité et responsabilité municipale <i>Révision de la fiscalité municipale et responsabilisation des municipalités quant à l'ensemble de leurs coûts de développement</i>	Cesser de subventionner le développement axé sur les autoroutes
	Internaliser les coûts de développement

Des orientations gouvernementales à renforcer

Les orientations gouvernementales sont l'expression de la volonté de l'État. Dans la foulée de la révision de la LAU et dans le cadre de l'élaboration d'une Politique québécoise d'aménagement durable du territoire, il sera nécessaire de les renforcer pour les mettre en accord avec la volonté exprimée d'opérer un virage vers l'aménagement durable du territoire.

Plusieurs des orientations gouvernementales en vigueur se situent déjà dans la lignée directe d'un aménagement durable du territoire, par exemple :

- › Consolider les zones urbaines existantes et limiter l'urbanisation en périphérie de ces zones aux secteurs qui disposent déjà des infrastructures et des services (...) (Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales, Région métropolitaine de Montréal 2001-2021, 2001)
- › Susciter et soutenir une forme urbaine visant : en ce qui a trait au transport des personnes, une utilisation accrue du transport en commun ainsi que des modes non motorisés et une réduction de l'utilisation de l'automobile ; (...). (Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales, Région métropolitaine de Montréal 2001-2021, 2001)
- › Réaliser une planification intégrée des transports et de l'aménagement du territoire qui donne la priorité au transport collectif, favorise l'intermodalité et optimise l'utilisation des équipements, infrastructures, systèmes et réseaux de

transport existants, (...). (Orientations gouvernementales en matières d'aménagement pour le territoire de la communauté métropolitaine de Québec, 2002)

Le principal défi concernant les orientations gouvernementales, qui demeurent parfois des vœux pieux, réside toutefois dans leur application. Des mécanismes plus performants apparaissent nécessaires pour assurer leur respect et leur concrétisation.

Nommer un aménagiste en chef

Chaque action de l'État devrait concourir à la mise en œuvre des orientations de l'État en matière d'aménagement du territoire. Selon le mode de gestion actuel, ce n'est pourtant pas le cas. À titre d'exemple, les travaux du Vérificateur général sur la Communauté métropolitaine de Montréal révèlent des contradictions entre les orientations gouvernementales en aménagement et le Plan de gestion des déplacements réalisé par le ministère des Transports du Québec, principalement en ce qui a trait à la réduction de l'utilisation de l'automobile. Le Vérificateur général recommande au ministère des Transports de tenir davantage compte des orientations en matière d'aménagement dans la planification du transport⁵.

Nous recommandons qu'un « Aménagiste en chef » soit officiellement chargé d'assurer cette activité d'évaluation des actions gouvernementales.

Recommandations :

- + Mettre en place une Politique québécoise d'aménagement durable du territoire intégrant les domaines de l'urbanisme, des transports, de l'agriculture, du développement économique, de la santé et de l'environnement.
- + Reconnaître le rôle primordial de l'aménagement du territoire et en faire une priorité gouvernementale.
- + Tenir compte des défis d'une gouvernance à plusieurs niveaux, notamment en assurant la primauté des documents de planification métropolitains sur les documents municipaux.

⁵ Vérificateur général du Québec (2009). « Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, Tome II : Planification du transport et de l'aménagement de la région métropolitaine de Montréal ». 42 pages.

- + Entamer une réforme de la fiscalité municipale dans le but de réduire la dépendance aux taxes foncières et sa principale conséquence : la compétition pour le développement immobilier entre les municipalités.
- + Articuler, dans le cadre d'une Politique québécoise d'aménagement durable du territoire, les quatre leviers suivants : Cadre législatif et de gouvernance; Politique gouvernementales et budgétaires; Soutien technique aux municipalités; Fiscalité et responsabilité municipales.
- + Créer un poste d'« Aménagiste en chef » qui relèvera directement du premier ministre et sera responsable de veiller à la cohérence de l'ensemble des actions gouvernementales avec les orientations prises par l'État en matière d'aménagement du territoire.
- + Assurer le respect des orientations en aménagement par les différents organismes et mandataires de l'État, notamment le ministère des Transports du Québec.
- + Éviter l'écueil causé aux examens de conformité par l'absence de mise à jour des documents de planification.



La nouvelle Loi doit être le coup d'envoi d'un « désormais » en aménagement du territoire : car, pour que le Québec continue d'offrir à ses habitants prospérité, sécurité et qualité de vie, il est impératif de changer nos pratiques. La proposition actuelle va dans la bonne direction.

Conscients que la LADTU ne sera pas une baguette magique, nous invitons le gouvernement du Québec à ouvrir un véritable chantier en aménagement et élaborant une Politique québécoise pour l'aménagement durable du territoire.

Intégrant les domaines de l'urbanisme, de l'agriculture, du développement économique, de la santé et de l'environnement, cette Politique devrait aller du cadre législatif aux pratiques gouvernementales en passant par les choix budgétaires.

Réforme de la loi, réforme des pratiques

Depuis plusieurs années, le Québec prend, de façon de plus en plus affirmée, un virage vers le développement durable. Les aspirations de ses citoyens, les convictions de nombreux leaders, le désir de briller sur la scène internationale ont permis aux décideurs de poser de nombreux gestes qui sont d'autant mieux accueillis que s'agissant de développement durable, l'intérêt individuel et corporatif rejoint bien souvent l'intérêt collectif. Pourtant, nous avons encore des décisions structurantes à prendre et, en particulier, celle de mettre en œuvre un aménagement durable de nos collectivités.

On ne le répètera jamais assez : l'aménagement du territoire est au cœur du développement durable. Les conséquences majeures et à long terme des pratiques d'aménagement sur de nombreux domaines font en sorte qu'une société qui ne prend pas en main son aménagement ne peut pas prétendre être sur la voie du développement durable. Avec la révision de la LAU, le Québec a l'occasion de s'engager pour de bon sur cette voie. Mieux construire nos rues, nos quartiers, nos villes et nos villages : c'est ce que doit susciter la future Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

En matière d'aménagement du territoire, il est urgent d'agir et de prendre les bonnes décisions. La Loi qui va orienter les décisions qui seront prises lors des trois prochaines décennies prend de ce fait une importance cruciale.

Prêts à nous impliquer et à collaborer

Vivre en Ville, Équiterre, la Fondation David Suzuki et le RNCREQ sont conscients de l'ampleur de la tâche et des défis à relever. Nous savons, en particulier, qu'il ne sera pas facile à l'État de se positionner comme le gardien de l'aménagement du territoire, rôle pourtant essentiel et que lui seul peut jouer. Nos organisations ont à cœur le développement durable du Québec et nous sommes convaincus du rôle structurant de l'aménagement du territoire dans cette optique. Notre soutien à des orientations ambitieuses de l'État en la matière est, de ce fait, acquis.

Nous soulignons donc notre intérêt à participer étroitement, non seulement aux suites de la révision de la Loi, mais également à l'élaboration de la Politique québécoise d'aménagement durable du territoire dont nous recommandons la mise sur pied dans ce mémoire.

Renseignements : Vivre en Ville
870 avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9
(418) 522-0011

info@vivreenville.org
www.vivreenville.org

