



Avant projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Mémoire déposé à

La Commission de l'aménagement du territoire

Assemblée nationale du Québec

Mai 2011

Présentation de l'organisme

Le Conseil régional de l'environnement (CRE) de Laval est un organisme à but non lucratif regroupant de façon volontaire tout individu, organisme privé ou public intéressé à la protection et l'amélioration de l'environnement et de la qualité de vie. Le CRE de Laval se préoccupe des dimensions sociale, environnementale et économique dans une perspective d'équité afin d'assurer un développement qui réponde aux besoins présents sans priver les générations futures d'une qualité environnementale enviable.

Le CRE de Laval regroupe 90 membres qui sont répartis comme suit : 74 individus et étudiants, 11 organismes environnementaux, 2 autres organismes, 2 entreprises de moins de 25 employés et Ville de Laval. Son conseil d'administration est composé de 8 membres qui proviennent d'organisations diverses :

Association pour la protection du boisé Sainte-Dorothée

Citoyen

Comité de protection de l'environnement de Saint-François

Éco-Nature

Patrimoine en tête

Sauvons nos trois grandes îles

La mission du CRE de Laval est de soumettre des solutions constructives qui tendent vers un développement respectueux de la capacité de support des écosystèmes qui assure une meilleure qualité de vie et un environnement sain pour les citoyens. Le CRE de Laval est prêt à travailler avec tous les intervenants dans le respect des lois et des règlements. L'œuvre entreprise par le CRE de Laval se fait en toute objectivité.

Introduction

Depuis sa création, le CRE de Laval fait la promotion d'un aménagement du territoire respectueux de la capacité de support des écosystèmes et tente de le faire reconnaître et de le faire appliquer dans tous les projets et toutes les sphères de la société lavalloise et québécoise.

À l'automne 2004 avaient lieu les consultations publiques sur le *Second projet de schéma d'aménagement révisé de la municipalité régionale de comté (MRC) de Laval*. Dans le document *Résumé du schéma d'aménagement révisé de la MRC de Laval*, on pouvait y lire : « *La consultation permettra de faire connaître votre point de vue afin de préserver la qualité de notre milieu de vie et d'en assurer son développement durable* ». C'est dans cet esprit que le CRE de Laval souhaitait à cette occasion voir inclure ce concept dans le titre du document, lequel se lirait comme suit : *Schéma d'aménagement et de **développement durable** révisé de la MRC de Laval*, et ce, afin de garder à l'esprit cette dimension essentielle à la démarche. Il en va de même pour le *Projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement « durable » de la Communauté métropolitaine de Montréal*.

Lors de la consultation sur le Plan de développement durable du Québec, le CRE de Laval demandait au gouvernement de modifier la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin d'y **inclure l'objectif du développement durable qui en principe respecte la capacité de support des écosystèmes**.

C'est maintenant au tour du ministère des Affaires municipales, Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) de déposer son *Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*.

Le CRE de Laval reconnaît les efforts que fait le MAMROT pour que soit inclus le principe d'aménagement durable du territoire dans son *Avant-projet de loi*. Mais le MAMROT demeure très timide en ce qui concerne le respect de la capacité de support des écosystèmes : protection, conservation et mise en valeur des milieux naturels, pollution par le bruit et la poussière, pollution lumineuse, application de la Politique gouvernementale de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, foresterie urbaine, aires protégées, etc.

Cependant nous savons tous qu'au chapitre de l'aménagement durable du territoire, de la protection de l'environnement et du maintien de la qualité de vie rien n'est jamais acquis. C'est pourquoi le CRE de Laval favorise une prise de conscience de l'environnement et de l'aménagement durable du territoire, respectueux de la capacité de support des écosystèmes.

Pour y parvenir, le MAMROT doit mettre en place des incitatifs plus larges afin de s'assurer la participation et la collaboration de la collectivité québécoise et plus particulièrement celles des municipalités régionales de comté et des municipalités.

Vu l'importance et l'impact qu'aura la prochaine *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, le CRE de Laval dépose le présent mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire.

Les problèmes reliés à l'aménagement du territoire

Selon le CRE de Laval, l'aménagement du territoire et l'urbanisme tels que définies depuis très longtemps sont en grande partie responsables des :

- Changements climatiques
- Perte des milieux naturels et de la biodiversité
- Perte des plaines inondables
- Diminution de la zone agricole
- Mauvaise gestion des eaux de pluies
- Piètre qualité de nos cours d'eau
- Érosion des berges et déversements des égouts
- Îlots de chaleur
- Étalement urbain
- Piètre qualité de nos paysages
- Utilisation de la voiture solo
- Pollution atmosphérique et du smog
- Demande accrue en énergie
- Etc.

De plus, le CRE de Laval estime que les enjeux suivants méritent une attention toute particulière dans *l'Avant-projet de loi* :

- Une gestion du territoire qui respecte la capacité de support des écosystèmes
- La densification du territoire pour diminuer la pression sur les milieux naturels et la zone agricole
- L'aménagement du territoire en fonction du transport collectif et actif
- L'identification et la caractérisation des milieux naturels à protéger, à conserver et à mettre en valeur au même titre que les zones industrielles, commerciales et résidentielles
- La création de zones tampons entre les différentes utilisations du sol
- Une plus grande participation citoyenne dans le processus décisionnel
- L'intégration des 16 principes de la *Loi sur le développement durable art. 6* dans la future *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*
- La prise en compte de toutes les lois, les règlements et des orientations gouvernementales dans une perspective d'ensemble

- L'application plus rigoureuse de la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme
- La révision de la fiscalité municipale
-

Les textes en italique qui suivent sont tirés du document sur l'Avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. Les textes en caractères gras représentent les ajouts ou modifications aux textes suggérés par le CRE de Laval.

L'avant-projet de *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, tel que déposé, n'en est pas un de contenu et s'avère par conséquent très peu contraignant. Il ne définit pas clairement et objectivement les grandes orientations que doit contenir un schéma d'aménagement et encore moins un plan d'urbanisme.

À prime abord, il est primordial de remplacer le mot *peut* par le mot **doit** lorsque le contexte le favorise pour rendre l'avant projet de Loi plus contraignant.

NOTES EXPLICATIVES

2^{ème} paragraphe

*L'avant projet de loi confie aux communautés métropolitaines et aux municipalités régionales de comté la responsabilité d'un énoncé de vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental, et social **et équitable** de leur territoire.*

3^{ème} paragraphe

*...et, d'autre part, les schémas d'aménagement et de développement, et met en place les mécanismes propres à cette fin. Il prévoit certaines dispositions spécifiques en matière agricole afin de reconduire, pour l'essentiel le droit actuel à cet égard. **Il doit en être de même pour la conservation, la protection et la mise en valeur des milieux naturels.***

6^{ème} paragraphe

...Il prévoit par ailleurs la possibilité, pour le conseil de la municipalité, de délimiter dans le plan d'urbanisme des zones franches à l'intérieur desquelles aucune approbation référendaire ne serait requise.

Commentaire

Le conseil municipal ne doit pas se soustraire à ses responsabilités face aux citoyens à qui l'on doit le zonage existant. On connaît très bien l'appétit fiscal que peut avoir le conseil d'une municipalité.

9^{ème} paragraphe

L'avant projet de loi permet au ministre de demander la modification de tout règlement d'urbanisme d'une municipalité régionale de comté ou d'une municipalité locale s'il

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

Commentaire

Il serait préférable de concevoir des schémas d'aménagement ou des plans d'urbanisme qui tiennent compte des facteurs énumérés dans le 9^{ème} paragraphe. Le Ministre doit tenir compte des études médicales en ce qui concerne les développements à proximité des réseaux autoroutiers. Il doit aussi tenir compte des services économiques rendus par les milieux naturels.

TITRE I

OBJETS ET PRINCIPES

Art. 1

*La présente loi institue un régime visant à favoriser un aménagement **respectueux de la capacité de support des écosystèmes**, une occupation et un développement durable du territoire québécois....*

SECTION II

CONTENU DU PLAN MÉTROPOLITAIN

Art. 16

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.

Les objets sur lesquels portent les orientations, les objectifs et les critères sont les suivants :

2- la protection et la mise en valeur du milieu naturel et bâti ainsi que ces paysages ;

Commentaire

Le CRE de Laval croit que le plan métropolitain doit identifier les milieux naturels à conserver, à protéger et à mettre en valeur. Il doit tenir compte de l'objectif du gouvernement du Québec d'atteindre 12 % d'aires protégées d'ici 2015. De plus, le gouvernement du Québec doit tendre vers l'objectif international qui est de protéger, de conserver et de mettre en valeur 30 % des écosystèmes s'il veut maintenir la biodiversité.

5- la protection et la mise en valeur des activités agricoles ;

SECTION II

CONTENU DU PLAN D'URBANISME

Art. 82

Le plan d'urbanisme peut délimiter toute partie de son territoire qu'il juge devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de densification, qu'il définit en tant que zone franche d'approbation référendaire et à l'intérieur de laquelle aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire.

Il définit des objectifs, stratégies et cibles spécifiques à cette fin.

Commentaire

Le CRE de Laval souhaite que cet article soit abrogé car on demande aux citoyens de participer à l'aménagement de leur territoire mais sans avoir le droit de demander un référendum sur un projet. C'est prendre les citoyens en otage.

CHAPITRE II

RÉGLEMENTATION LOCALE

SECTION I

COMITÉS D'URBANISME

§2.---Comité décisionnel

Art. 109

Le conseil d'une municipalité peut, par règlement, instituer un comité décisionnel d'urbanisme.

Toutefois, la constitution d'un comité décisionnel d'urbanisme par un conseil d'arrondissement n'est pas permise lorsque ce conseil d'arrondissement est composé de moins de sept membres.

Art. 110

Le comité décisionnel d'urbanisme est composé de trois membres du conseil.

Art. 111

Les séances du comité sont publiques.

Art. 112

Le comité exerce, parmi les pouvoirs discrétionnaires de portée individuelle prévus à la section III, ceux qui lui sont délégués par règlement du conseil.

Toutefois, la délégation prévue au premier alinéa est sans effet quant à une question :

1° lorsque la demande émane d'un membre du comité ;

2° lorsqu'un membre du comité est dans l'obligation de divulguer son intérêt dans la question conformément à l'article 361 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (L.R.Q., chapitre E-2.2).

Commentaire

Le CRE de Laval souhaite voir plus de transparence. La société civile doit siéger sur le comité décisionnel d'urbanisme au même titre que sur le comité consultatif (*voir les Articles 105 et 106*). Ignorer la participation essentielle des citoyens dans le développement de leur milieu de vie est contraire aux principes définis dans l'avant-projet de loi.

SECTION V ***PERMIS***

§3---Parcs, terrains de jeux et espaces naturels

Art. 163

Le règlement établit les règles permettant de déterminer la superficie visée par une cession prévue à l'article 161 et son emplacement et, le cas échéant, la somme d'argent qui doit être versée.

Le règlement ne peut exiger une superficie supérieure à 10 % de celle de l'ensemble du site, ni une somme d'argent supérieure à 10 % de la valeur du site. Dans le cas où sont exigés à la fois une cession et un versement, le total de la valeur de la superficie visée par la cession et de la somme versée ne doit pas excéder 10 % de la valeur du site.

Commentaire

Le CRE de Laval trouve cet article désuet. Il ne tient pas compte des nouveaux enjeux que sont la conservation, la protection et la mise en valeur des écosystèmes. Il faut tout mettre en œuvre pour maintenir la biodiversité.

L'accord de la Conférence internationale sur la biodiversité de Nagoya reconnaît qu'il faut protéger d'ici 2020 au moins 17 % des terres et 10 % des océans du globe contre la pollution, la surexploitation et la destruction des habitats.

Le World Wildlife Fund revendique une augmentation des surfaces protégées à 20 % des surfaces nationales disponibles, l'arrêt de la déforestation nette d'ici 2020 et l'arrêt de la destruction des écosystèmes d'eau douce.

En 2004, Environnement Canada reconnaissait l'importance de protéger 30 % des écosystèmes afin de s'assurer du maintien de la biodiversité.

L'objectif du gouvernement du Québec est quant à lui d'atteindre 12 % d'aires protégées d'ici 2015.

En raison des changements climatiques, du vieillissement de la population, de la perte de la biodiversité et du nombre sans cesse croissant de personnes vivant en milieu urbain qui ne peuvent pas quitter les métropoles pour avoir accès à des milieux naturels ou aux Parcs nationaux du Québec, le gouvernement du Québec se doit d'intégrer la protection et la conservation des écosystèmes dans cet avant-projet de loi. **Le pourcentage minimum à atteindre doit être de 15 % d'aires protégées.**

Une municipalité régionale de comté doit être en mesure d'identifier dans son schéma d'aménagement les milieux naturels à conserver, à protéger et à mettre en valeur au même titre que les zones industrielle, résidentielle et zone commerciale.

CHAPITRE III **RÈGLEMENTATION RÉGIONALE**

Art. 198

Une municipalité régionale de comté ~~peut~~ doit réglementer la plantation et l'abattage d'arbre dans un but d'assurer la protection de la forêt privée et son aménagement dans le respect des 16 principes de la Loi sur le ~~du~~ développement durable.

Art. 199

*Une municipalité régionale de comté ~~peut~~ doit, ~~en zone agricole ou~~ à proximité d'une telle zone, établir des distances séparatrices aux fins d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs, **au bruit et à la poussière** inhérents aux activités agricoles ou d'assurer la protection et la conservation d'une source d'approvisionnement en eau.*

Commentaire

Il n'est pas de la responsabilité des producteurs agricoles d'assurer une zone tampon entre leurs activités et les autres activités. Il doit toujours être de la responsabilité du futur développeur de prévoir les distances séparatrices afin d'éviter les conflits de voisinage.

SECTION II

INFORMATION ET CONSULTATION PUBLIQUE À L'ÉGARD D'UN PROJET DE RÈGLEMENT NE CONTENANT AUCUNE DISPOSITION SUJETTE À L'APPROBATION RÉFÉRENDIAIRE.

Commentaire

Les articles 207, 208 et 209 doivent être abrogés. Pour le CRE de Laval, tous les projets d'envergure doivent être soumis à un processus référendaire. Trop souvent, on consulte la population mais on ne l'écoute pas. Les projets ont toujours tendance à être orchestrés par les promoteurs, les développeurs et les municipalités. On n'a qu'à penser au projet de futur centre d'achat d'une superficie de plus de 10 hectares dans le secteur Est de Laval .

CHAPITRE III **DISPOSITIONS PROPRES AUX MATIÈRES AGRICOLES**

Art. 262

*Le schéma d'une municipalité régionale de comté dont le territoire comprend une zone agricole doit prévoir des paramètres pour la détermination, en vertu de l'article 263, des distances séparatrices aux fins d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs, **au bruit et à la poussière** inhérents aux activités agricoles.*

CHAPITRE II**ZONE D'INTERVENTION SPÉCIALE****Commentaire**

Est-ce que les zones inondables, les milieux humides, les écosystèmes forestiers exceptionnels, les carrières, les mines, les barrages, les centrales électriques, centrale nucléaire, exploitation des gaz de schiste, etc. sont considérés comme des zones d'intervention spéciale ?

Pour le CRE de Laval, le gouvernement du Québec doit préciser ce qu'est une zone d'intervention spéciale afin de ne pas laisser de place à l'interprétation.

CHAPITRE III**MODIFICATION DU PLAN MÉTROPOLITAIN OU DU SCHÉMA À LA DEMANDE DU MINISTRE****Art. 311**

*Le ministre ~~peut~~ **doit** demander la modification de tout plan métropolitain ou de tout schéma qu'il estime comme ne respectant pas une orientation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire 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.*

Commentaire

Selon le CRE de Laval, le ministère des Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire (MAMROT) doit être le coordonnateur national. Il doit travailler en étroite collaboration et en partenariat avec tous les ministères. Notre santé, notre environnement et le maintien de la biodiversité dépendent directement de la façon dont on aménage notre territoire.

TITRE IX **SANCTIONS ET RECOURS**

CHAPITRE I **SANCTIONS**

Art. 318

L'abattage d'arbres fait en contravention du règlement de zonage d'une municipalité ou d'un règlement d'une municipalité régionale de comté visé à l'article 198 est sanctionné par une amende d'un montant minimal de 500 \$ auquel s'ajoute :

*1° dans le cas d'un abattage sur une superficie inférieure à un hectare, un montant minimal de 100 \$ et maximal de 200 \$ par arbre abattu illégalement, jusqu'à concurrence de 5 000 \$; **le terrain doit également être remis dans son état original ;***

*2° dans le cas d'un abattage sur une superficie d'un hectare ou plus, une amende d'un montant minimal de 5 000 \$ et maximal de 15 000 \$ par hectare complet déboisé auquel s'ajoute, pour chaque fraction d'hectare déboisé, un montant déterminé conformément au paragraphe 1°; **le terrain doit également être remis dans son état original.***

Les montants prévus au premier alinéa sont doublés en cas de récidive.

Le conseil peut, par règlement, prescrire tout montant maximal supérieur à ceux prévus au premier ou au deuxième alinéa.

Commentaire

Pour le CRE de Laval, les amendes sont jugées nettement insuffisantes et non dissuasives pour les paragraphes 1° et 2° quand on peut dénombrer plus de 500 arbres par hectare.

Afin d'éviter toute ambiguïté, cet article doit définir ce qu'est un arbre en fonction de son diamètre à hauteur de poitrine (1,4 mètre à partir de sa base). De plus, il doit y avoir un montant minimal et maximal en fonction du nombre de gaulis (pousses devenues grandes et encore minces) et d'arbustes qui ont été abattus.

Conclusion

Dans une perspective d'aménagement durable du territoire, le MAMROT doit tenir compte de la capacité de support des écosystèmes, de l'environnement, du social, de l'économie et de l'équité.

L'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable et l'urbanisme est certes important car notre qualité de l'environnement et notre qualité de vie dépendent de la manière dont nous aménageons et gérons notre territoire.

Afin d'éviter de reproduire les erreurs du passé, le MAMROT doit s'assurer que l'avant projet de Loi soit plus contraignant et pour cela, il doit remplacer le mot *peut* par le mot **doit** quand le contexte le justifie. De plus, l'avant projet de Loi doit définir clairement et objectivement les grandes orientations que doit contenir un schéma d'aménagement et un plan d'urbanisme.

Le gouvernement du Québec connaît depuis longtemps les effets néfastes engendrés par l'aménagement du territoire et l'étalement urbain. Tous les partis politiques qui se sont succédés à l'Assemblée Nationale du Québec ont fermé les yeux sur la façon dont on développe notre territoire.

Le MAMROT se doit de travailler en collaboration et en partenariat avec tous les ministères, les municipalités et les organismes du milieu et il doit tenir compte des lois et des règlements en vigueur tel que :

[Loi sur la qualité de l'environnement](#) (Article 22, 2ème alinéa);

[Loi sur les espèces menacées ou vulnérables](#), [Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune](#);

[Loi sur la conservation du patrimoine écologique](#);

[Loi sur les réserves naturelles en milieu privé](#);

[Loi sur l'aménagement et l'urbanisme](#);

[Loi sur les compétences municipales](#);

[Loi sur le développement durable](#).

dans une vision horizontale et non verticale.

Afin que le gouvernement du Québec et les municipalités s'épanouissent conformément au principe de l'aménagement durable, nous suggérons au MAMROT et aux municipalités d'aménager le territoire en fonction de la capacité de support des écosystèmes.

Malgré 2010 Année internationale de la biodiversité et 2011 Année internationale des forêts, faut-il attendre que notre qualité de vie et notre environnement se détériorent encore un peu plus, que les milieux naturels soient déclarés menacés ou vulnérables pour que le gouvernement du Québec et les municipalités favorisent un aménagement durable du territoire et respectueux des écosystèmes ?



GRANDES ORIENTATIONS ET ENJEUX SOULEVÉS PAR L'AVANT-PROJET DE LOI (LAU), DANS UNE RÉELLE PERSPECTIVE D'AMÉNAGEMENT DURABLE

Juillet 2011

PAR



Table des matières

PRÉSENTATION DE NATURE QUÉBEC	IV
PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	V
INTRODUCTION	1
1 LA VISION : LE CHAINON MANQUANT DE L'AVANT- PROJET DE LOI, UNE POLITIQUE NATIONALE DU TERRITOIRE	2
1.1 Les principes.....	2
1.2 De la nécessaire concordance de la future LADTU.....	5
2 LA PLANIFICATION REGIONALE ET LA CAPACITE DE SUPPORT DES ÉCOSYSTÈMES.....	7
2.1 Schéma d'aménagement et plans particuliers d'urbanisme : dispositions propres.....	7
3 INFORMATION, CONSULTATION ET TRANSPARENCE	9
4 INDICATEURS ET BILANS DE RÉALISATION	10
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	13



PRÉSENTATION DE NATURE QUÉBEC

Nature Québec est un organisme national à but non lucratif qui regroupe 5 000 sympathisants, dont plus d'une centaine d'organismes affiliés œuvrant à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable. Travaillant au maintien de la diversité des espèces et des écosystèmes, Nature Québec souscrit depuis 1981 aux objectifs de la Stratégie mondiale de conservation de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) :

maintenir les processus écologiques essentiels à la vie;

préserver la diversité biologique;

favoriser l'utilisation durable des espèces, des écosystèmes et des ressources.

Nature Québec contribue à l'avancement des sciences environnementales par la production de mémoires, d'analyses et de rapports sur lesquels il fonde ses interventions publiques. Il réfléchit aux perturbations que subit la nature lors de l'aménagement du territoire agricole et forestier, de la gestion du Saint-Laurent et de la réalisation de projets de développement urbain, routier, industriel et énergétique. À ces fins, Nature Québec a constitué des commissions autour de grands thèmes intégrateurs qui interviennent dans les domaines de l'agriculture, des aires protégées, de la biodiversité, de l'eau, de l'énergie et de la forêt.

Prônant le consensus et la vie démocratique, les commissions sont animées par un important réseau de bénévoles et de collaborateurs détenteurs d'une expertise de terrain irremplaçable, ainsi que d'universitaires et de chercheurs spécialisés dans les domaines de la biologie, de la foresterie, de l'agronomie et des sciences de l'environnement.

Nature Québec cherche à susciter des réflexions et des débats, et exige souvent un examen public préalable à la réalisation de projets publics ou privés ou à la mise en œuvre de politiques ou de programmes gouvernementaux qui risqueraient d'avoir des impacts négatifs sur l'environnement.

Nature Québec

870, avenue De Salaberry, bureau 270

Québec (Québec) G1R 2T9

tél. (418) 648-2104 • Téléc. (418) 648-0991

www.naturequebec.org • conservons@naturequebec.org



PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le *Centre québécois du droit de l'environnement* (CQDE) a été fondé en 1989. Depuis maintenant 20 ans, le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité.

Notamment, le CQDE participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires. Cette implication a donné lieu à plus de quarante mémoires et analyses juridiques à l'attention de commissions parlementaires, du Sénat et des ministres concernés.

Le CQDE offre également des conférences en droit de l'environnement à l'intention des professionnels en environnement et du grand public. Il peut s'agir de cours sur des questions intéressant le citoyen, de séminaires sur des questions juridiques pointues ou de déjeuners-causeries sur les aspects juridiques de grands dossiers d'actualité. Depuis sa fondation, le CQDE dispense ainsi de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face.

Enfin, lorsqu'approprié, le CQDE agit devant les instances judiciaires pour favoriser le développement d'une jurisprudence progressiste dans les domaines juridiques liés à l'environnement. À cet égard, l'expertise du CQDE et de ses juristes en matière de droit de l'environnement a été reconnue par la Cour du Québec lorsqu'elle a accueilli une demande d'intervention du CQDE pour représenter l'intérêt public en précisant que

« [...] le Centre (CQDE) est un groupe possédant les connaissances et expertises particulières appropriées pour aider la cour et il est d'avis qu'il est dans l'intérêt de la justice d'accorder l'intervention. Est-il besoin de souligner que le procureur général consent à la demande d'intervention du Centre et que ce faisant, il manifeste son intérêt pour que ce groupe de juristes et d'autres personnes puissent éclairer le tribunal au mérite, lorsque ces questions seront décidées en finale. »¹

Cette reconnaissance de la compétence du CQDE par le procureur général du Québec et par la Cour du Québec confirme la vocation de notre organisme en droit québécois de l'environnement.

Encore plus récemment, la Cour suprême du Canada a accordé au CQDE le droit d'intervenir dans une affaire touchant le droit de l'environnement afin que notre organisme puisse présenter ses commentaires sur la juste interprétation de l'article 976 du *Code civil du Québec*, en matière de troubles de voisinage².

¹ *Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] C.A.I. (C.Q.).

² *Ciment du Saint-Laurent c. Barette*, audition le 27 mars 2008; Coram: La juge en Chef McLachlin et les juges Bastarache, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Charron.



Mission

Le *Centre québécois du droit de l'environnement*, un organisme à but non lucratif, s'est donné pour mission de promouvoir les outils juridiques et les pratiques environnementales responsables. Dans l'intérêt collectif, il privilégie le développement de modes de gestion de l'environnement qui placent l'action citoyenne au cœur des mécanismes de protection de la qualité de nos milieux de vie.

Vision

Dans la poursuite de sa mission, l'engagement du CQDE repose sur une vision pragmatique et progressiste du droit de l'environnement. De manière générale, le CQDE, seul organisme offrant une expertise indépendante, non partisane, en matière de droit de l'environnement au Québec, aborde ce domaine du droit à travers le prisme de la prévention et de la sensibilisation. Il privilégie ainsi les interventions axées sur l'information, de manière à favoriser l'action citoyenne et publique en amont des problématiques.

La vision du CQDE repose essentiellement sur quatre axes qui guident les représentants de l'organisme dans l'atteinte de sa mission. Ces axes sont :

- Prévention
- Précaution
- Subsidiarité
- Innovation

INTRODUCTION

L'aménagement du territoire constitue un instrument essentiel pour répondre aux enjeux fondamentaux que sont la conservation des ressources, le maintien des écosystèmes essentiels à la vie et l'utilisation durable des ressources. Cette utilisation durable des ressources est la seule qui, à terme, peut assurer le bien-être des populations actuelles et futures et garantir leur droit à un environnement sain. Nature Québec et le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) ont donc jugé essentiel de se prononcer sur l'avant-projet de *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* (LADTU) en se joignant au Conseil régional de l'Environnement de Laval (CRE Laval). Les deux organismes appuient toutes les recommandations formulées par le CRE Laval, mais désirent ajouter les commentaires ci-après exposés.

De nombreuses avancées positives figurent dans ce document, qui marque l'intention du gouvernement du Québec de pérenniser les bénéfices associés à l'utilisation du territoire. Cependant, les deux organismes ont identifié des voies d'améliorations importantes dans une perspective de développement « durable » dans l'acceptation la plus concrète possible du terme, tel qu'annoncé dans le titre de la nouvelle loi. La LADTU pourrait représenter selon nous l'instrument de référence permettant de guider les municipalités vers une meilleure gestion du territoire. Le défi est de placer la pérennité des ressources et la capacité de support des territoires à la base d'un développement humain et économique digne de ce nom. Il faudra, pour ce faire, se doter d'une politique nationale du territoire reflétant nos valeurs communes et fournir, à partir de là, des orientations gouvernementales claires et mesurables.

Pour assurer l'application du principe de subsidiarité, qui consiste à confier au **niveau le plus pertinent** et le plus **proche des citoyens la résolution des problèmes**, les communautés métropolitaines, les MRC et les municipalités devront disposer de la responsabilité la plus grande et de toute la latitude créative possible quant à la définition et à l'application des moyens pour y parvenir. La précédente loi, plus mécanique, a ouvert la voie à la planification ordonnée du territoire mais a besoin d'une sérieuse réforme. Il est maintenant temps de mieux définir la finalité de l'exercice, à éliminer les exclusions, legs d'une autre époque comme l'activité minière ou le transport de l'énergie, du processus de planification, quitte à l'encadrer tout en assurant la cohésion des schémas à l'échelle suprarégionale (la gestion par bassin versant, les ceintures vertes par exemple).

Le citoyen doit être également un élément fondamental de la réforme sans quoi le risque de dérive bureaucratique et technocratique est grand. C'est pourquoi la réforme proposée, qui encadre mieux la consultation publique et la distingue de la simple information, est un pas dans la bonne direction. Par contre, la création de zones franches dans lesquelles aucune approbation référendaire ne serait requise pose de sérieux défis d'encadrement et de transparence.

1 | LA VISION : LE CHAINON MANQUANT DE L'AVANT-PROJET DE LOI, UNE POLITIQUE NATIONALE DU TERRITOIRE

1.1 | LES PRINCIPES...

L'avant-projet de loi, dans son titre même, porte le flambeau du développement durable. Selon nous, par souci minimal de cohérence, l'avant-projet de loi aurait dû référer nommément aux principes de développement durable inscrits dans la *Loi sur le développement durable* (LDD). Ces principes sont les suivants :

- santé et qualité de vie
- équité et solidarité sociales
- protection de l'environnement
- efficacité économique
- participation et engagement
- accès au savoir
- subsidiarité
- partenariat et coopération intergouvernementale,
- prévention
- précaution
- protection du patrimoine culturel
- préservation de la biodiversité
- respect de la capacité de support des écosystèmes
- production et consommation responsables
- pollueur payeur
- internalisation des coûts

Ces principes, biens définis dans la LDD, s'appliquent à l'aménagement du territoire et aurait dû nommément se retrouver dans l'avant projet de loi et mis en relation avec les mesures proposées.

L'aménagement du territoire est certes un outil au service du développement harmonieux des communautés, à la condition cependant qu'il respecte la capacité de support des écosystèmes qui lui sont associés. La *Loi sur le développement durable* réfère également aux principes de protection de l'environnement et de préservation de la biodiversité essentielle à la génération de biens et services sur lesquels se base le développement. Or, si l'avant-projet de loi indique en orientation générale « de favoriser la biodiversité », on n'est pas en présence ici d'un objectif fort et de l'application d'un principe fondateur, on « favorise » ou on « tient compte ». Cette absence d'orientation claire ajoute une incertitude quant à son application réelle. Certaines composantes des écosystèmes semblent de plus être « évacuées » du présent projet de loi, comme c'est le cas du sol, qui n'est pas mentionné. Il s'agit d'un élément relégué aux articles sur l'agriculture. Le sol n'est considéré que par ses fonctions « d'utilisation, de constructions ou d'opérations cadastrales » (article 71). Il serait important **d'introduire la notion « d'écosystème »** plutôt que de « ressources naturelles » au **point 7 de l'article 19**. De même qu'il est inutile d'écrire qu'il y a lieu de « **favoriser la biodiversité** » à cette même disposition, sans qualifier la biodiversité souhaitée. En effet, on peut chercher à augmenter la biodiversité, ou à la maintenir, mais la biodiversité « est ce qu'elle est » selon l'écosystème considéré. Bien plus que de « favoriser la biodiversité », concept vide de sens, il faut favoriser le maintien des fonctions

écosystémiques dans un milieu donné ou à l'échelle d'un territoire ; voilà une orientation claire qu'il serait souhaitable de voir apparaître à la LADTU.

Par ailleurs, la **notion d'équité** doit devenir un principe cardinal et devrait apparaître comme tel à la loi, ainsi que le propose d'ailleurs la *Loi sur le développement durable* (équité et solidarité sociales). Ainsi, à **l'article 20 de la LADTU**, portant sur les objectifs et stratégies, aucune mention n'est faite à l'égard de l'équité des mesures ou affectations des services ou des infrastructures. De même, dans la LADTU, **l'article 81** sur le plan d'urbanisme mériterait d'être aussi précis au niveau du contenu que **l'article 19** sur le schéma d'aménagement et de développement du territoire. En effet, un plan d'urbanisme constitue l'un des instruments de planification les plus intéressants pour penser le tissu urbain, notamment dans sa dimension sociale, sur les frictions possibles entre populations et questions d'usages notamment. Le plan d'urbanisme devrait alors, tout comme le schéma, avoir un énoncé de vocation inscrit dans la loi. De plus, les éléments de contenu énumérés à l'article 19 ne retiennent aucun facteur social.

À titre de comparaison, le **code d'urbanisme français fait systématiquement référence aux notions de solidarité et de renouvellement urbain**. L'accent est non seulement mis sur **l'équité sociale et la solidarité intergénérationnelle**, mais également sur **l'accès aux services et au développement de l'économie sociale et solidaire**. Selon nous, l'urbanisme « durable » devrait en effet être défini en fonction de ces concepts. Le code de l'urbanisme français, dans les orientations générales pour un projet de territoire, décrit par exemple des objectifs démographiques dans le respect du principe de mixité sociale, en définissant des extensions maîtrisées et cohérentes des zones à urbaniser avec une offre diversifiée en terme de logements (logements aidés, maison individuelle, etc.). Par ailleurs et pour approfondir cette question, il est intéressant de constater que les plans locaux d'urbanisme français doivent déterminer les conditions permettant d'assurer l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et d'autre part la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages. Les objectifs du développement durable sont respectés grâce à la prise de connaissance du potentiel de diversité des fonctions urbaines : la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural est prise en compte; des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes sont prévues pour satisfaire, sans discrimination, les besoins présents et futurs en matière d'habitat et d'activités économiques (notamment commerciales), sportives ou culturelles, et d'intérêt général, ainsi que d'équipements publics. Le respect d'un équilibre entre emploi, habitat, accessibilité aux moyens de transport et aux services de gestion des eaux est exigé. Enfin, une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature doivent figurer explicitement dans les plans locaux d'urbanisme.

Certains articles de la LADTU manquent particulièrement de précision quant à leur portée sur les sociétés, l'environnement et l'économie. C'est le cas au niveau des pouvoirs réglementaires sur le zonage, le lotissement et la construction alors que les municipalités devraient obligatoirement assujettir tout projet de développement immobilier, de même que

tout redéveloppement, à la réalisation d'une étude d'impacts environnementaux et sociaux, ainsi qu'à la proposition de mesures de mitigation de ces impacts. Les mesures d'urbanisme traditionnelles ont fait la démonstration de leur incapacité à protéger la capacité de support des écosystèmes. Il y a lieu de promouvoir, par la LADTU, un renouvellement profond de notre conception de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ainsi, nous sommes d'avis que la LADTU devrait notamment prévoir des conditions concernant le dépôt et le recyclage des matières résiduelles, la sauvegarde des arbres, des boisés et des espaces naturels, et la récupération des eaux usées et des eaux de pluie (selon le principe du *run of zero*). Il y aurait lieu, enfin, que la LADTU intègre et propose des mesures incitatives pour, par exemple, **faciliter la création de corridors verts**.

Dans un texte diagnostique sur la présente Loi qui date de 2006³, on soulignait déjà que « les schémas d'aménagement n'intègrent pas suffisamment les aspects relatifs au développement économique et social ainsi qu'à l'équilibre environnemental » (on notera au passage que la notion « d'équilibre » ne semble s'appliquer qu'à l'environnement et non au développement...). En effet, « certains documents de planification territoriale ne vont pas au-delà de la simple description des potentiels d'utilisation du sol. » Le présent avant-projet de loi ne répond pas vraiment à cet élément de diagnostic notamment en ce qu'il ne semble pas suffisamment reposer clairement sur les principes de la LDD.

Dans ce même diagnostic on nous dit que « en plus de préciser « le quoi faire », la loi pourrait indiquer « ce à quoi elle sert » en associant davantage la notion et le concept de développement durable à l'aménagement du territoire.⁴ L'avant-projet de loi répond de manière encore bien incomplète et largement insuffisante à la question fondamentale « à quoi elle sert ? ».

L'aménagement est d'abord une responsabilité politique. « Parce que l'aménagement est une question de choix collectifs, les décisions portant sur l'orientation à donner à un territoire ne peuvent se prendre que dans le cadre d'institutions politiques où les règles de participation des citoyens jouent un rôle fondamental »⁵.

La particularité des processus d'aménagement du territoire décentralisés comme nous les connaissons aujourd'hui implique des flux du « haut vers le bas » (*top down*) et du « bas vers le haut » (*bottom up*). Le problème avec cette approche, c'est la déresponsabilisation des paliers les uns par rapport aux autres. Les citoyens à la base se sentent généralement peu concernés par les processus de planification et d'aménagement, les élus locaux et régionaux veulent garder le maximum d'autonomie et de marge de manœuvre dans un cadre jugé contraignant. Et le gouvernement supérieur, par des orientations vagues, peu rigoureuses, n'arrive pas à orienter de manière cohérente les processus de planification. Au final, tout le monde se regarde comme des chiens de faïence.

³ La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Diagnostic de l'application de la loi. Ce texte est tiré du *Recueil des textes d'orientations* diffusé par le MAMR lors des États généraux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme tenus à Québec, les 18, 19 et 20 octobre 2006. Ce document est accessible à partir du site de l'Ordre des urbanistes du Québec, <http://www.ouq.qc.ca/>.

⁴ Idem

⁵ ibidem

1.2 | DE LA NÉCESSAIRE CONCORDANCE DE LA FUTURE LADTU

Tel que mentionné d'entrée de jeu, Nature Québec et le CQDE déplorent la faible interrelation entre le texte de la LATDU et la *Loi sur le développement durable*. Outre cette référence au développement durable dans le titre de la nouvelle loi, il serait souhaitable de voir la LADTU intégrer plus intimement les principes énoncés à la LDD. Un exemple : il n'y a, dans la LADTU, aucune référence à la notion de « capacité de support des écosystèmes » alors que cette loi traite d'aménagement du territoire ! Nous reviendrons plus longuement, ci-après, sur ce sujet.

Un parallèle plus clair avec l'actuelle *Loi sur les compétences municipales* serait également pertinent et n'apparaît pas clairement l'avant-projet de loi. De façon générale, les différentes lois touchant de près ou de loin à l'aménagement du territoire devraient être recoupées et harmonisées pour une meilleure compréhension et, par conséquent, un meilleur usage des outils juridiques développés. La multiplication des lois peut donc avoir un effet pervers si une attention n'est pas portée sur la sensibilisation et la formation des municipalités aux outils juridiques qui sont à leur disposition afin qu'elles puissent pleinement en profiter. Un effort de clarification des lois doit être mené pour faciliter les initiatives municipales. Dans cette optique, il serait pertinent **d'accompagner la nouvelle loi d'un guide et de propositions de formations**.

Enfin, il est pour le moins étonnant, sinon très inquiétant, de constater que la LADTU ne fait absolument aucune référence à la notion de gestion par bassin versant, ignorant par le fait même complètement l'existence de la nouvelle *Loi affirmant de caractère collectif des ressources en eau et visant en assurer leur protection* (ci-après la « *Loi sur l'eau* »). Cette loi qui, sept ans après la *Politique nationale de l'eau*, confirmait enfin législativement l'orientation de l'État québécois en faveur de la mise en place d'une gestion de l'eau par bassin versant (ci-après la « GEBV ») souffre en elle-même d'une importante faiblesse quant à la nécessaire interrelation entre la GEBV et l'aménagement du territoire, faiblesse que nous espérons voir comblée par la LADTU. Or, il n'en est rien, la LADTU semblant ignorer complètement le principe de la GEBV ce qui, en soi, est incompréhensible et inacceptable. Notre lecture du texte de la LADTU, à cet égard, nous amène vraiment à croire que le législateur a, de la main gauche, ignoré ce qu'il a écrit de la main droite !

Nous espérons vivement, à ce sujet, que la prochaine version du projet de loi concernant l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme saura corriger cette invraisemblable lacune.

Par ailleurs, à titre de valeur ajoutée à la LADTU, Nature Québec et le CQDE croient utile que la future loi puisse proposer la **création de zones sans organisme génétiquement modifié (OGM)**. À ce sujet, il serait fort pertinent de demander au gouvernement du Québec de définir des paramètres légaux afin de protéger les producteurs biologiques contre la contamination par les OGM. Enfin, privilégier une agriculture multifonctionnelle et multiresources doit être une priorité qui doit figurer dans la LADTU. En effet, les préoccupations liées à la protection du territoire agricole sont inhérentes aux réalités souvent différentes d'une région à l'autre. En région urbaine et périurbaine, la conservation des terres agricoles fait face à un développement urbain vorace et à un désavantage au niveau fiscal face au lotissement résidentiel. Par exemple, la Communauté métropolitaine de Montréal détient 58 % de la superficie agricole et regorge de terre à fort potentiel

agricole, il faut donc favoriser sa protection et sa cohabitation avec les milieux urbains. Dans un contexte plus rural, une certaine souplesse doit prévaloir afin de répondre aux orientations et enjeux régionaux pouvant être l'écotourisme, l'attraction de néo-ruraux, l'occupation du territoire... C'est dans cette optique que l'aspect de la **multifonctionnalité de l'agriculture** doit être favorisée et ce, en fonction des enjeux territoriaux.

Article 327. Préséance de la Loi sur les mines

Selon l'article 327 de la LADTU, qui reprend le libellé exact de l'article 246 de l'actuelle Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, « aucune disposition de la présente loi, [...] 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-131.1). » Nous rejetons vigoureusement cet article qui privilégie le développement minier au détriment de la santé des populations, contre tous les principes dudit « développement durable ». À ce titre, Nature Québec et le CQDE souhaitent que soit **abrogé l'article 327** de l'avant-projet de loi ou d'en annuler l'effet par une disposition précise à cet effet dans la Loi sur les mines du Québec.

Cette modification mettrait fin à la préséance d'un régime minier d'une autre époque et permettrait aux municipalités et aux MRC de voter des résolutions et d'établir des schémas d'aménagement du territoire en conformité avec les principes de la Loi sur le développement durable du Québec, de même qu'en adéquation avec l'article 85 de la Loi sur les compétences municipales qui vise la qualité de vie et le bien-être général de la population.

Par ailleurs, rien n'est clairement défini dans l'actuel projet de loi pour permettre aux municipalités et aux régions de soustraire certaines zones à l'activité minière pour des raisons d'intérêt public, malgré l'existence de l'article 328 qui fait valoir qu'il est possible d'invalider « un acte s'il est possible de mettre en preuve un préjudice sérieux ». Il n'est cependant pas énoncé de qui relève la responsabilité d'évaluer l'importance du préjudice porté. De plus, cet article accorde-t-il réellement une quelconque prise juridique pour contester l'article précédent, à savoir la préséance de la Loi sur les mines?

Des ajustements importants à la LADTU doivent donc être faits, notamment en ce qui concerne sa portée : il faut privilégier un territoire à conserver et **aménager sans passe-droit pour les mines**. L'avant-projet de loi ne répond actuellement pas aux préoccupations grandissantes de la population québécoise face aux enjeux sociaux, environnementaux et économiques qui entourent le développement minier au Québec, notamment les préoccupations exprimées par des citoyens, des collectivités et des organismes directement touchés par ce secteur d'activité. La loi doit comporter le moins possible d'exception en rapport avec les secteurs de l'énergie ou du transport.

2 | LA PLANIFICATION REGIONALE ET LA CAPACITE DE SUPPORT DES ÉCOSYSTÈMES

Les orientations gouvernementales en termes de planification régionale doivent être claires et prendre en compte la **capacité de support des écosystèmes comme impératif catégorique**. En découle comme pré-requis l'utilisation d'**outils qui relèvent de la cartographie ou de la géomatique** et une **caractérisation suffisamment fine des composantes du territoire**. Par ailleurs, favoriser l'utilisation durable des écosystèmes et des ressources d'un territoire devrait relever de la responsabilité conjointe des MRC et du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

2.1 | SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET PLANS PARTICULIERS D'URBANISME : DISPOSITIONS PROPRES

L'**article 39** précise que, pour toute modification à un schéma d'aménagement et de développement du territoire, une MRC doit adopter « **un diagnostic** faisant état des données factuelles et prévisionnelles [...], et d'une analyse des incidences significatives anticipées de sa mise en œuvre sur l'environnement ». Cela suppose une **caractérisation préalable des écosystèmes présents sur un territoire donné**, ainsi qu'une analyse environnementale conséquente.

Tel qu'énoncé précédemment, la **notion d'« écosystème »** n'est nulle part mentionnée dans la LADTU. Or, il nous apparaît primordial, dans la perspective de développer de façon durable le territoire et de respecter la capacité de support des écosystèmes concernés, de **réaliser des inventaires ainsi qu'une caractérisation des milieux**. Les schémas d'aménagement devraient ainsi être en mesure d'identifier les **zones naturelles d'importance** et les **zones agricoles**. Pousser la réflexion sur la gestion des territoires en fonction des écosystèmes plutôt que des usages soulève la question des **zones tampons**, ces zones visant à réduire les impacts des activités environnantes sur une zone « cœur » à conserver. Pour intégrer la notion d'écosystème à la loi, il serait intéressant de développer un **guide de bonnes pratiques d'aménagement à l'intention des municipalités**. Ce guide ferait également mention des questions fondamentales liées à la politique de l'eau et à la gestion par bassin versant dont il a été question précédemment. Un pourcentage de protection des milieux naturels pourrait être déterminé au sein même du schéma d'aménagement pour assurer la pérennité des usages. Dans cet ordre d'idées, **privilégier le maintien de 30 % des milieux naturels du territoire** devrait représenter une exigence minimale puisque ce pourcentage représente la superficie minimale requise, reconnue scientifiquement, pour permettre le maintien des relations dynamiques dans les écosystèmes.

En ce qui concerne les **plans particuliers d'urbanisme (articles 83 à 86)**, nous sommes d'avis qu'ils devraient être bonifiés, de sorte à situer la conservation des milieux naturels au cœur des préoccupations liées à l'utilisation du territoire : les municipalités pourraient se référer aux « **plans particuliers d'urbanisme et de conservation** ». Elles s'inscriraient clairement dans ces plans leur volonté de conserver les milieux naturels présents sur leur territoire.

En ce qui concerne la **conformité du plan d'urbanisme au schéma**, le dernier paragraphe de l'article 95 stipule que les certificats de conformité seront délivrés suite à l'approbation



d'une modification par la MRC : nous soutenons que les **certificats de conformité** délivrés devraient faire l'objet d'une diffusion publique accrue.

Enfin, au niveau de la réglementation régionale concernant « la plantation et l'abattage d'arbres dans le but d'assurer la protection de la forêt privée » (**article 198**), nous sommes d'avis que **l'article 318** devrait être renforcé afin d'être réellement dissuasif et de décourager toute récidive.

3 | INFORMATION, CONSULTATION ET TRANSPARENCE

Les articles de la LADTU comprennent à la fois l'information et la consultation. Mais la lecture des articles laisse davantage entrevoir un processus de transmission de l'information du haut (élus municipaux) vers le bas (population), plutôt qu'une participation pleine et entière de la population. Par ailleurs, à **l'article 25**, il est bien stipulé que « la politique doit contenir la tenue d'au moins une assemblée publique de consultation ». Cependant, dans quelles circonstances la population est-elle impliquée activement ? En effet, dans son ensemble, la loi semble privilégier davantage un contrôle de l'information par une transmission de l'information du haut vers le bas qu'un **processus d'échange entre les élus et la population**. Des **guides de consultation publique** pourraient être mis à disposition de chaque élu pour remédier à cette situation.

Le projet de loi vise à **améliorer la procédure référendaire**, ce qui constitue une **avancée considérable**. Cependant, nous nous interrogeons sur l'effectivité de telles dispositions. En effet, s'il semble difficile d'imposer des offices de consultation publique à toutes les municipalités, la loi devrait être plus précise sur les modalités minimales de mise en œuvre des processus de consultation publique. Par exemple, là où sont définies des zones franches, des alternatives doivent être prévues. Il est primordial, au minimum toujours, de trouver **des mécanismes de balisage efficaces**, le tout sous couvert de **rapports d'experts** qui feraient alors office de justificatifs en bonne et due forme. Il subsiste en effet un risque que les zones franches soient utilisées pour accentuer les effets pervers de l'urbanisme : la LADTU dans son essence a pourtant pour rôle, selon nous, de remédier à de tels effets.

Il serait justifié de mettre en œuvre des **bilans à chaque deux ans** de même que des **mécanismes de suivi et de contrôle à tous les cinq ans, par audit externe**, et envisager dans la même lignée une **planification quinquennale de l'aménagement du territoire**. Au final, pourquoi alors ne pas prôner l'instauration de « zones franches de démocratie » par le biais de mécanismes de consultation initiés par la population, du bas vers le haut plutôt que l'inverse ? Les zones franches devraient être synonymes des valeurs qui sont véhiculées par le projet de loi de la LATDU, et être définies comme « **zones de développement durable** », en fonction de critères environnementaux, économiques et sociaux.

4 | INDICATEURS ET BILANS DE RÉALISATION

Nous saluons les articles de l'avant-projet de loi mentionnant la nécessité de mettre en place des indicateurs de suivi de la planification territoriale. Ces articles mériteraient cependant d'être précisés.

L'article 78 stipule que « tout organisme compétent doit se doter d'indicateurs » afin de mesurer l'atteinte des objectifs dans le cadre de sa planification. **L'article 79** ajoute que le ministre peut établir des indicateurs et prescrire les conditions et modalités d'implantation. Davantage de précision mériterait d'être apportées concernant la nature de ces indicateurs ainsi que les bases sur lesquelles ils reposent. Ces derniers devraient relever des trois préoccupations soulevées par le développement durable, soit l'environnement, la société et l'économie. Parmi les outils de suivi utilisés, un calcul de **l'indice de progrès véritable** régional pourrait être utilisé par les communautés québécoises pour mesurer leur qualité de développement (Harvey Mead).

Il est nécessaire de sélectionner des indicateurs communs concernant la qualité de l'eau, des sols, de la biodiversité, de l'intégrité des écosystèmes sur chacun des territoires, de même qu'une comparaison des gaz à effet de serre produits par chacune des régions. De cette façon, il serait possible de concevoir un portrait environnemental global québécois, et de comparer la progression de l'état de la situation environnementale vers l'atteinte des objectifs fixés. Cela apparaît d'autant plus envisageable que **l'article 79** introduit une prescription possible quant aux indicateurs à implanter.

À **l'article 102**, les indicateurs du plan d'urbanisme devraient tenir compte des trois dimensions du développement durable : cela devrait être précisé pour chacun des articles en vue de préciser la nature des indicateurs.

De plus, les mesures, les moyens et le financement de l'évaluation mériteraient d'être mieux détaillés dans la loi. Un suivi prévu exclusivement à l'interne n'est pas suffisant, il faut imposer un audit externe. Nous demandons une **obligation de reddition de comptes de la part des municipalités**, c'est-à-dire de démontrer leurs réalisations et leur intendance.

En cours d'exercice, la mesure à l'aide d'indicateurs permet de suivre la progression des activités vers **l'atteinte des objectifs**. Les indicateurs mesurent différents paramètres des activités et des résultats et sont utilisés pour répondre aux besoins de gestion du territoire. Les aménagistes pourraient alors suivre la progression des résultats à l'aide de systèmes de mesure et utiliser les données produites au moyen des indicateurs pour constater le degré d'atteinte des résultats et des objectifs en matière d'aménagement, puis intervenir lorsque nécessaire. Il s'agirait aussi **d'analyser les écarts** par rapport aux plans d'aménagement, et également les causes qui s'y rattachent.

Suite à ces analyses, la **rédaction d'un rapport par une instance extérieure** à la municipalité est l'élément clé de la reddition de comptes. Il est en effet essentiel que l'information qu'il renferme soit neutre et de qualité, de manière à permettre l'évaluation de la performance. À défaut d'être suffisamment et bien informés, les citoyens ne peuvent tirer des conclusions valables sur la gestion de leur milieu de vie par les décideurs.

De façon générale, tous les indicateurs déjà développés doivent être recommandés aux municipalités pour caractériser leur territoire et cibler les quartiers à revitaliser. Par exemple,

les chercheurs, gestionnaires, planificateurs et intervenants disposent, depuis 2000, d'un **indice de défavorisation matérielle et sociale** développé par le ministère de la Santé et des Services sociaux et l'Institut national de santé publique du Québec (Pampalon et Raymond, 2000, 2003 ; Pampalon, Hamel et Raymond, 2004 ; Guimont, Raymond et Pampalon, 2002). Cet indice fournit aux instances régionales et locales une connaissance des caractéristiques socioéconomiques de la population de leur territoire et permet la localisation des secteurs où vivent des personnes, des familles et des communautés moins favorisées des points de vue social et matériel.

La **réduction des inégalités** tout comme **l'amélioration de la santé et du bien-être** de l'ensemble des Québécoises et des Québécois constituent une entreprise collective qui interpelle les intervenants de santé et les **partenaires de tous les secteurs de la société**, y compris ceux du milieu communautaire. Il serait donc nécessaire de fournir en parallèle aux acteurs et aux décideurs de la province un outil d'aide à la prise de décision, de la planification à la pratique quotidienne. La Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique a produit 17 recueils statistiques à partir de l'indice de défavorisation matérielle et sociale de Pampalon et Raymond. Cet indice vise en effet à permettre aux acteurs régionaux et locaux d'établir quels sont les territoires les plus défavorisés dans chacune des 17 régions du Québec. Ces recueils ont été élaborés dans le but de mieux soutenir l'approche territoriale préconisée dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

De plus, **l'indice de défavorisation est un indice écologique** en ce sens qu'il représente davantage le milieu socioéconomique immédiat où habite l'individu que sa situation socioéconomique propre. La défavorisation à l'échelle du Québec présente une trame géographique particulière (Pampalon et Raymond, 2003). « Si, d'une part, la forme matérielle de défavorisation touche principalement les milieux ruraux et les régions périphériques, c'est, d'autre part, à l'approche des agglomérations urbaines que s'accroît la forme sociale. En revanche, les populations les plus défavorisées concomitamment sur les plans matériel et social se localisent en majorité dans les centres-villes des grandes agglomérations urbaines. Il faut souligner ensuite qu'au Québec, la forme sociale de l'indice augmente considérablement avec le vieillissement de la population » (Leclerc, Marquis et Payette, 2005).

Une des grandes étapes finales de la démarche est la capitalisation et la communication des savoir-faire et des résultats tout au long du processus. Comme exemple de lignes directrices et d'indicateurs environnementaux, citons le **coefficient de biotope par surface (CBS)**, un indice utilisé par la ville de Berlin (Allemagne). Il s'agit du rapport qu'il faut respecter pour toute parcelle entre les surfaces favorisant la biodiversité (dites « écoaménageables ») et la superficie totale de la parcelle. Ce coefficient permet de répondre aux objectifs d'amélioration de l'habitat pour les espèces, tout en gérant de façon adéquate le sol et l'eau.

Le CBS se calcule de la façon suivante (SDUD, n.d.) :

$$\text{CBS} = \frac{\text{Surfaces écoaménageables}}{\text{Surface de la parcelle}}$$

Ce coefficient met en évidence la part d'espace laissée aux écosystèmes en divisant l'ensemble des surfaces écoaménageables d'un site par la surface totale de la parcelle. Les surfaces écoaménageables sont calculées en fonction d'un coefficient de valeur écologique, par mètre carré de surface. Ainsi, une surface imperméable comme le béton aura un coefficient de 0, et un espace vert en pleine terre, de 1. Les municipalités peuvent utiliser cet outil afin de fixer des normes minimales pour des projets de rénovation et de construction.

Par ailleurs, un autre indicateur intéressant à utiliser est **l'indice de Singapour**, un des premiers outils développés pour permettre aux villes de s'auto-évaluer dans le domaine de la **biodiversité urbaine**. Cet indice a été officiellement approuvé à la 10ème Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique (CDB) (COP10) à Nagoya.

Au final, la mise en place d'indicateurs est une mesure intéressante et clairement formulée : notamment, de tels indicateurs pourraient permettre d'établir le suivi de mesures visant la **création de corridors verts et fauniques**.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Nature Québec et le CQDE sont en accord avec les grands principes énoncés dans le cadre de l'avant-projet de la LADTU : « **1. protéger les bases naturelles de la vie telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage; 2. créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé, sécuritaire et favorable à l'habitat, à la santé publique et à l'exercices des activités économique; 3. favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du Québec** » (article 2). Cependant, nous sommes inquiets de la **dimension trop déclaratoire de la loi**, qui s'appuie sur de grands principes sans pour autant préciser en quoi elle favorisera leur mise en œuvre. La rédaction trop lâche est une des faiblesses du texte qui devrait être assez puissant pour obliger les municipalités à protéger les milieux naturels, entre autres, et cela à l'intérieur même de leur mandat. L'examen de conformité aux orientations gouvernementales semble également trop flou tel qu'énoncé dans la loi. Nous proposons ci-dessous une **série de recommandations** pour renforcer la loi tout en appuyant les éléments très positifs déjà mis en exergue.

Principaux points soulevés et recommandations

1. Consultation

Les modalités de consultation prévues à la LADTU ne prévoient pas de **retour** vers les citoyens ni vers les parties concernées pour les informer des résultats de la dite consultation. Des modalités de diffusion « **publique** » devraient être prévues à cet égard.

2. Contenu du schéma

Les éléments de contenu énumérés à l'**article 19** font abstraction de « **facteurs sociaux** ». Il est primordial que cette composante soit intégrée à la LADTU. Sinon, comment se revendiquer du développement durable sans adopter une politique d'équité et de partage de la richesse et des ressources, sans « inclusion sociale », sans redistribution équitable de la richesse.

La LADTU gagnerait à adopter la **notion « d'écosystème »** plutôt que celle de « ressources naturelles » de manière à réduire l'hierarchie économique *vouée à l'exploitation* des milieux naturels. En retenant le terme « ressources naturelles », la LADTU met l'emphasis sur la croissance économique au détriment du progrès social, de la santé, et de l'aménagement « durable » des milieux de vie.

3. Obligation de concordance

L'**article 53** pourrait ouvrir la porte à une **concordance entre les schémas**. C'est là une opportunité de collaboration entre les instances politiques qui permettrait de **rendre obligatoire la création de corridors fauniques** et de **bandes riveraines** entre les municipalités et les métropoles. Cette **obligation** n'est pas explicite dans l'avant projet.

Dans le même ordre d'idées, il est impératif que la LADTU intègre, à la base même des principes qui la fondent, le principe de la gestion de l'eau par bassin versant. Il est impensable que la LATDU prétende traiter de l'aménagement durable du territoire sans jamais mentionner le fait de la GEBV. Nous estimons que c'est là une question de cohérence de la part du législateur quant au devenir de la gestion de

nos ressources en eau par rapport à l'occupation et à l'utilisation du territoire par les populations humaines.

4. Se doter d'indicateurs

L'article 78 stipule que « tout organisme compétent doit se doter d'indicateurs » entre le plan métropolitain ou schéma et l'atteinte des objectifs. **L'article 79** ajoute que le ministre peut établir des indicateurs et prescrire les conditions et modalités d'implantation. Il faut préciser la nature de ces indicateurs et par quel processus ils sont établis. Pourquoi ne pas retenir un certain nombre d'indicateurs **communs** concernant l'intégrité des écosystèmes sur chacun des territoires ? La préservation de la biodiversité, la qualité de l'air, de l'eau, des sols, de même qu'une comparaison des GES produits par régions ? Si ces **indicateurs** étaient rendus **communs**, nous pourrions disposer d'un **portrait environnemental global** pour une région donnée, et ainsi **comparer et évaluer la progression** de l'état de la situation. Cette démarche comparative apparaît d'autant plus plausible que **l'article 79** permet d'introduire une prescription ministérielle quant aux indicateurs à implanter. De plus, ces indicateurs communs et **structurants pour le milieu** doivent être inscrits dans une vision commune. Ceux-ci doivent émaner d'une Politique nationale d'occupation du territoire qui devrait être préalable à l'identification des indicateurs communs afin d'assurer une direction commune, intégrée et structurante de l'aménagement du territoire.

Les collectivités locales devraient être associées au processus d'identification et d'évaluation des indicateurs locaux. De plus, toute **aide gouvernementale devrait être assujettie au principe d'écoconditionnalité (conditionnelle à l'atteinte des indicateurs communs définis à partir d'une Politique Nationale de l'aménagement du territoire)**, de manière à infléchir les décisions et orientations locales et régionales dans le sens d'un développement viable des collectivités.

5. **Les articles 183 à 186 qui traitent du logement abordable** laisse aux municipalités *la possibilité* de préciser le nombre et la dimension des unités domiciliaires lors d'ententes entre les promoteurs et les municipalités. La mise en chantier de logements abordables doit être une condition *sine qua non* pour l'obtention de certificats de conformité par les promoteurs. **C'est la seule façon de créer et maintenir une mixité de types d'habitation, et c'est là une mesure qui permet un accès plus équitable aux lots et aux habitations disponibles sur un territoire donné.**
6. **La LADTU n'incorpore pas de vision précise du développement**, ni ne définit de **mesures concrètes d'aménagement**. C'est outil législatif qui, dans sa forme actuelle, ne réussit pas à encadrer les procédures de développement favorisant une prise en charge régionale. Il faudrait rendre plus explicite ce que sous-tend cette loi, faire en sorte qu'il y a une certaine convergence de vue à l'égard du territoire. Les schémas fournissent une mécanique d'application qui peuvent servir à optimiser les objectifs de la loi, mais encore faut-il que la LADTU permette de voir comment celle-ci adopte une **perspective transversale**, capable d'intégrer les autres lois.
7. **La LADTU ne doit pas constituer un recul par rapport à la Loi sur le développement durable**, mais plutôt constituer une opportunité qui nous permette

une interprétation souple des orientations issues d'autres lois connexes en matière d'aménagement.

8. **Une politique nationale d'occupation du territoire**, qui n'existe pas présentement, doit introduire préalablement **une vision écosystémique** qui définirait des orientations quant aux approches de développement et d'aménagement du territoire à privilégier.
9. Les **principes** tels qu'énoncés dans la loi doivent être **raffermis**. Puisque le verbe « pouvoir » utilisé fait davantage référence à une possibilité présentée aux municipalités, il serait nécessaire, pour donner davantage de force à ce nouveau texte de loi, d'employer l'obligation du verbe « **devoir** », qui a une connotation plus incitative et pesante.

La LADTU laisse une large marge de manœuvre aux élus avec le « peut » et non le « doit » d'obligation. Pour contrer ce laxisme, les décisions des élus nécessitent le **dépôt de rapports qualifiés d'expertise externe neutre** lors de modifications de règlements, d'analyse ou de suivi, ou d'exclusions de territoire en zones franches. Aussi des critères minimaux devraient être introduits dans la LADTU de manière à encadrer la marge de manœuvre laissée aux décideurs régionaux et locaux.

10. Dans la mesure où la LADTU est placée sous le chapeau du développement durable, la **notion d'équité doit être incluse**, voire même transparaître dans certaines applications. L'article 81 précise qu'il y a recherche de cohérence par l'introduction des composantes sociales, économiques et environnementales. Or, ces éléments se trouvent **évacués à l'article 82**. L'énoncé de vocation des deux articles précédents, qui laisse supposer une transparence entre les décisions prises et la participation citoyenne, composante essentielle à la cohésion sociale et à l'intensification des relations sociales, devient suspect et est rendu caduque grâce aux mesures spécifiques prévues par la détermination des zones franches. **La participation citoyenne ne doit pas être perçue comme une entrave mais comme un élément constitutif du développement durable sur un territoire donné**. Aussi, les plans de révision ne répondent plus à une périodicité quinquennale, outre le fait de s'aligner sur les orientations gouvernementales : l'ouverture vers des choix arbitraires apparaît un peu trop large. Car, faut-il le rappeler, la LADTU ne prévoit aucun mécanisme de contrôle intérimaire. La latitude foncière s'en trouve d'autant plus ouverte. Dans la mesure où les zones franches sont soustraites à l'approbation référendaire, il faut que les alternatives proposées par le gouvernement et les instances décisionnelles locales soit clairement définies : cela facilitera la naissance d'un véritable débat sur les orientations du développement durable pour une localité et l'aménagement qui s'en suit. Aucun mécanisme de surveillance, ni de balises de pratiques de consultation, ni d'implication citoyenne (outre la vérification des documents à l'hôtel de ville), n'est prévu pour protéger le citoyen. En effet, puisqu'aucun audit externe n'est exigé, ni non plus de balises minimales posées, et que l'article 82 permet d'exclure l'implication citoyenne, les municipalités pourront décider sans **obligation de**

- transparence**, autre qu'une justification interne, les motifs sur lesquels s'assoient leurs décisions.
11. Il y a **obligation d'emboîtement entre les orientations gouvernementales et les schémas d'aménagement**. Les mêmes obligations devraient s'appliquer aux plans d'urbanisme. D'ailleurs, un mécanisme devrait être prévu dans la LADTU pour que les **Plans directeurs de l'eau** soient également **présents dans les plans d'urbanisme et intégrés aux schémas**. Comment faire en sorte que la LADTU permette d'influencer les décisions des instances régionales et locales, en maintenant une flexibilité, sans pour autant déresponsabiliser les élus ? Par quels moyens est-il possible **d'améliorer le principe de subsidiarité à l'échelle locale et régionale** ? Comment doit se faire la reddition de comptes en l'absence de contrôles intermédiaires et sans obligation de révision quinquennale ? Finalement, un **guide de bonnes pratiques en matière d'aménagement** ainsi qu'un **lexique** définissant le vocabulaire favoriserait une entente commune des termes utilisés et fournirait des moyens concrets aux municipalités plus petites qui ne disposent pas nécessairement de d'expertises suffisantes.
 12. Nous estimons que le **processus de consultation** devrait être **initié par la société civile**, notamment pour **contrecarrer les mécanismes non-démocratiques de la Loi sur les mines**.
 13. **L'article 327** concernant l'absence de disposition pouvant empêcher « le jalonement 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) » **doit être abrogé**.
 14. La **capacité de cohésion entre les différents schémas à l'échelle du territoire** d'une région donnée doit être améliorée.
 15. **L'article 53** pourrait ouvrir la porte à une **obligation de concordance entre les schémas**, afin de rendre obligatoire la création de corridors fauniques entre les municipalités et les métropoles, de même que des corridors riverains « verts ».
 16. Les **zones franches** doivent être mieux **balisées**.
 17. L'État doit être cohérent et favoriser clairement la voie du **transport collectif**, au détriment du développement du réseau autoroutier.
 18. Nature Québec et le CQDE recommandent au gouvernement d'aménager un cadre incitatif favorisant l'**innovation** (sociale, en développement durable et en gouvernance principalement) dans les territoires et la mise en valeur des **complémentarités territoriales** (urbaine-rurale, métropole-régions, rurale-rurale,

université-région, etc.) sur tous les plans. Nous considérons à cet égard l'importance de **soutenir la diffusion des connaissances** sur les territoires pour favoriser l'émulation, les interactions et les partenariats (cf. Solidarité rurale du Québec).

19. Des documents d'information et des **guides de bonnes pratiques** devraient accompagner la loi.

SOURCES

Université Laval, n.d. : <http://www.bvi.ulaval.ca/sgc/op/preview/pid/14773>

LECLERC, Bernard-Simon, Geneviève MARQUIS (coll.) et Josée PAYETTE (coll.). Tableau de bord Lanaudois sur la défavorisation. Territoire de Lanaudière. Calibrage à l'échelle de la région de Lanaudière, Joliette, Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière, Direction de santé publique et d'évaluation, Service de surveillance, recherche et évaluation, 2005, 87 p.

Laval, le 15 août 2011

Notre vision du développement durable !

Ce n'est pas d'aujourd'hui que l'impact des activités humaines sur les ressources naturelles est ramené dans les discussions sur l'aménagement et le développement. Depuis les années soixante, les scientifiques ont informé le monde sur la fragilité des ressources naturelles face aux activités anthropiques et sur le besoin de développer une nouvelle approche pour les gérer. En 1972 la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain a introduit le concept d'écodéveloppement, théorisé par Sachs¹ en 1980 comme étant l'harmonisation des stratégies de croissance socio-économique et de gestion environnementale avec les ressources, l'espace et la qualité de l'environnement physique.

Les discussions pour définir la meilleure approche pour gérer les ressources naturelles ont apporté au débat, le concept de durabilité. Ce dernier remonte aux civilisations égyptienne, mésopotamienne, grecque et romaine, qui faisaient face à des enjeux environnementaux comme la déforestation et la perte de fertilité des terres agricoles. Dans le contexte des systèmes naturels, la durabilité veut dire « gestion des ressources naturelles et de l'environnement dans le but de permettre la récolte des ressources, de rester à ou au-dessus d'un niveau spécifique ainsi que de permettre aux écosystèmes de maintenir ses fonctions et sa structure² ». Dans le contexte des systèmes humains, la durabilité signifie « transformer nos façons de vivre afin de maximiser les chances que les conditions sociales et environnementales garantissent indéfiniment la sécurité humaine, le bien être et la santé³ ». Dans les deux contextes, la durabilité signifie que tant l'activité en question que les ressources nécessaires à sa réalisation perdurent.

Dans le monde scientifique, le terme durabilité a été utilisé pour la première fois en 1713 dans un traité⁴ sur la foresterie durable. En 1987, le rapport Bruntland⁵ a vulgarisé le terme durabilité et a proposé que le développement durable comprenne des dimensions économique, environnementale et sociale.

Différents modèles conceptuels ont été créés pour montrer comment ces trois dimensions interagissent afin d'atteindre le développement durable, tels que le modèle des trois cercles (*triple bottom line*)⁶ et les modèles des stocks des capitaux naturel (ressources naturelles) et artificiel (fabriqué et accumulé par les activités humaines). Les modèles de développement durable des trois cercles les plus répandus sont : le **modèle des trois cercles juxtaposés** et le **modèle des trois cercles concentriques**. Les modèles des stocks des capitaux naturel et artificiel se basent sur l'**interchangeabilité** et la **complémentarité**

¹ Sach, Ignacy. 1980. *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris, Ed. Économie et Humanisme, 140 p.

² Botkin, Daniel B. et Edward A. Keller. 2009. *Environmental science: Earth as a living planet*. 7e édition. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., 665 p.

³ McMichael, Anthony J., Colin D. Butler et Carl Folke. 2003. "New Visions for Addressing Sustainability". *Science*. vol. 302, no 5652.

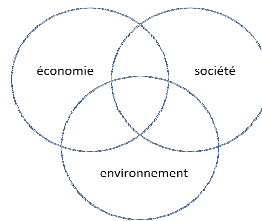
⁴ Von Carlowitz, Hans Carl. 1713. *Sylvicultura, Oeconomica*

⁵ WCED. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 400 p.

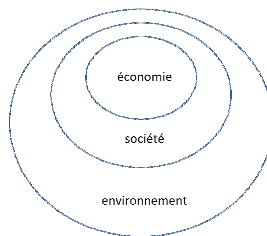
⁶ Elkington, John. 1994. "Towards the Sustainable Corporation: Win-Win-Win Business Strategies for Sustainable Development". *California Management Review*. 36 (2): 90

des capitaux⁷. Parmi les principaux modèles des stocks des capitaux naturel et artificiel, les plus communs sont : le modèle d'interchangeabilité des stocks des capitaux, le modèle d'interchangeabilité limitée des stocks des capitaux et le modèle de complémentarité des stocks des capitaux.

Le **modèle des trois cercles juxtaposés** présente les dimensions économique, environnementale et sociale séparément et indique que le développement durable sera atteint à travers l'équilibre des ces dimensions.



Le **modèle des trois cercles concentriques** se distingue du précédent puisque la dimension environnementale est d'avantage considérée et n'est pas placée sur le même pied d'égalité que les dimensions sociale et économique. La dimension économique est un sous-ensemble de la dimension sociale, qui à son tour est un sous-ensemble de la dimension environnementale. Selon ce postulat, le maintien d'un environnement sain est fondamental pour l'atteinte du développement durable puisque cela permettra le déploiement social et économique.



Parmi les modèles des stocks des capitaux naturel et artificiel, le modèle **d'interchangeabilité des stocks de capitaux** considère que les capitaux naturel (dimension environnementale) et artificiel (dimensions sociale et économique) peuvent être substitués l'un à l'autre. Cependant, la somme des stocks des capitaux naturel et artificiel doit être maintenue constante. Il permet, par exemple, de réduire les stocks du capital naturel en autant que les gains des stocks du capital artificiel compensent cette réduction. Par exemple, la diminution du stock d'eau potable (capital naturel) d'une région pourrait être compensée par une augmentation des opportunités d'achat (capital économique).

Le modèle **d'interchangeabilité limitée des stocks des capitaux** considère que les capitaux naturel et artificiel sont partiellement substituables et complémentaires. Il défend la préservation de la somme des capitaux naturel et artificiel ainsi que le maintien d'un niveau minimal des stocks pour chaque type de capital. Ce modèle prône la préservation des stocks pour les types de capitaux puisque leur combinaison est

⁷ Neumayer, Eric. 2003. *Weak versus strong sustainability: exploring the limits of two opposing paradigms*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 271 p.

essentielle pour garantir le fonctionnement des écosystèmes. Ainsi, la diminution des stocks d'un type de capital sous le niveau minimal ne peut pas être compensée par une augmentation d'un autre type de capital. Également selon le modèle, les stocks d'un type de capital ne peuvent être épuisés. Le niveau minimal des stocks du capital naturel peut être basé sur des standards environnementaux (capacité de support des écosystèmes), tandis que le niveau minimal du capital artificiel, sur des standards sociaux (droits humains) et économiques (souveraineté alimentaire et énergétique).

Le modèle de **complémentarité des stocks des capitaux** considère que les capitaux naturel et artificiel sont complémentaires et ne peuvent pas être substitués l'un à l'autre. Selon ce modèle, aucune diminution des capitaux naturel et artificiel n'est acceptable, c'est-à-dire une diminution des réserves de minéraux ne peut pas être substituée par une augmentation de la richesse économique résultant de la transformation des minéraux en richesse.

La façon dont sont connectées les dimensions du développement durable ainsi que les interactions entre les capitaux naturel et artificiel définiront le degré de développement durable souhaitable. Le modèle à trois cercles juxtaposés est considéré à « Faible durabilité » par rapport au modèle des trois cercles concentriques, considéré à « Forte durabilité » en raison de l'importance qui est accordée à l'aspect environnemental. En ce qui concerne les modèles des stocks des capitaux naturel et artificiel, le modèle d'interchangeabilité des stocks est caractérisé à « Faible durabilité » tandis que le modèle d'interchangeabilité limitée des stocks est vu comme à « Faible durabilité Plus » et le modèle de complémentarité des stocks de capitaux est classifié à « Forte durabilité ».

Afin de promouvoir un **véritable** développement durable, le Conseil régional de l'environnement (CRE) de Laval suggère que le *Plan métropolitain d'aménagement et de développement* soit basé sur le modèle de développement des **trois cercles concentriques** ainsi que sur le modèle **d'interchangeabilité limitée des capitaux naturel et artificiel**. Ces choix sont privilégiés puisqu'ils permettent un développement durable plus applicable à la réalité actuelle. En effet, l'économie et la société sont dépendantes de l'environnement et des ressources naturelles pour prospérer d'où l'importance de considérer davantage l'aspect environnemental dans les décisions politiques. Par rapport au maintien des stocks de capitaux, nous croyons que le modèle de complémentarité des stocks de capitaux à « Forte durabilité » n'est pas applicable du fait que c'est irréaliste de croire qu'un développement n'engendrera pas une diminution des stocks du capital naturel.

Selon la vision du CRE de Laval, les développements économique et social doivent s'effectuer en tenant compte du maintien d'un niveau minimal des stocks de capital naturel, c'est-à-dire, en fonction de la capacité de support des écosystèmes.



M. Sc. Env., Bac. Économie,
Diplômée en éducation relative
à l'environnement



Guy Garand, Bac. Sc.
Directeur général