CAT – 065M
C.G. – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

équiterre

Mémoire présenté par Équiterre sur l'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Présenté à la Commission de l'aménagement
du territoire de l'Assemblée nationale du Québec
Le 29 avril 2011

Mémoire présenté par Équiterre sur l'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Consultation générale et auditions publiques sur l'avant-projet de loi – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Les auteurs :
Guillaume Plamondon, Chargé de projet, Énergies et transports
Leonardo Sa, Conseiller en urbanisme (H U Conseillers en urbanisme)
Hugo Séguin, Conseiller principal

Montréal, le 29 avril 2011.

Table des matières

Sommaire 3
Présentation 4
Pertinence de l'intervention 4
Mise en contexte 6
Analyse de l'avant-projet de loi 8
Absence de références à la Loi sur le développement durable 8
Désengagement du gouvernement de ses responsabilités 9
Propositions 14
Rendre explicite la préséance de la Loi sur le développement durable 14
Confirmer à l'État le rôle d'aménagiste en chef du territoire québécois 14
Établir une Politique nationale d'aménagement du territoire 15
Autres considérations 16
Conclusion 17

Sommaire

Équiterre est d'avis que la révision de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme est l'occasion d'adopter un cadre juridique qui intègre les principes du développement durable dans la façon d'occuper le territoire. Nous saluons d'ailleurs l'objectif d'« assurer une meilleure contribution des pratiques d'aménagement et d'urbanisme au développement durable et à l'occupation du territoire »[1]. Toutefois, nous sommes en désaccord avec l'objectif de donner au gouvernement le rôle de simple accompagnateur du milieu municipal en matière d'aménagement du territoire.

Pour assurer la cohérence entre l'aménagement du territoire et les orientations du gouvernement dans un ensemble de domaines (transport, développement durable, développement économique, infrastructures etc.), il faut un engagement fort et proactif de la part de l'État, qui doit tenir compte des particularités régionales et locales. Ainsi, Équiterre suggère que la Loi soit révisée en confirmant au gouvernement le rôle d'aménagiste en chef du Québec.

Équiterre propose également l'intégration des principes du développement durable (Art. 6 de la Loi sur le développement durable) au texte de la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. Tout particulièrement, nous sommes d'avis que les orientations gouvernementales en la matière doivent tenir compte des cibles de réduction de gaz à effet de serre et du besoin de freiner l'étalement urbain.

[1] Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. 2011. *Bâtissons ensemble les municipalités de demain*. Page 5.

Présentation

Équiterre s’est donné pour mission de contribuer à bâtir un mouvement de société en incitant citoyens, organisations et gouvernements à faire des choix écologiques, équitables et solidaires. 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 aux citoyens et aux organisations de poser des gestes ayant une incidence positive sur l’environnement et la société.

L'équipe des Choix de société d’Équiterre vise à influencer les citoyens, les organisations et le gouvernement à prendre des décisions qui mèneront à une société responsable, guidée par le développement durable. Équiterre développe ses activités à ce chapitre autour d’enjeux actuels qui méritent une réflexion et des débats à l’échelle collective. Ainsi, Équiterre s’implique par le développement d’outils de sensibilisation et de rapports, et prend position sur les questions de lutte aux changements climatiques, de réduction de la dépendance au pétrole, des transports et de l’aménagement durable, d’agriculture et de souveraineté alimentaire.

Pertinence de l’intervention

L’actuelle Loi sur l’aménagement et l’urbanisme, adoptée il y a plus de 30 ans, a vu évoluer la manière dont les municipalités locales, les municipalités régionales de comté, les communautés métropolitaines et le gouvernement abordent les questions d'occupation du territoire. De nombreux enjeux sociaux et environnementaux sont aussi apparus, dont les problématiques liées à la pollution atmosphérique, à la lutte aux changements climatiques, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à la sédentarité et à la croissance des coûts de développement et d'entretien des infrastructures. L'intégration de nouvelles approches d’aménagement et d’urbanisme peut s'avérer un outil puissant dans l’éventail de moyens pour résoudre ces enjeux.

Par son intérêt à aider le Québec à poursuivre son développement en tant que société à faibles émissions de carbone et ainsi à contribuer à la lutte aux changements climatiques, Équiterre s’implique dans les réflexions sur les choix collectifs en matière de transports et d’aménagement du territoire. Équiterre souhaite donc participer aux consultations générales et aux auditions publiques sur l’avant-projet de la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, afin de contribuer à l’adoption d’un cadre juridique efficace en ces matières.

Dans son rapport *Pour un Québec libéré du pétrole en 2030*, Équiterre présente les défis liés à la réduction de la consommation de pétrole et identifie les grands chantiers à mettre en oeuvre que sont l'aménagement du territoire, le transport des personnes, le transport des marchandises, l'agriculture et le mazout dans la chauffe résidentielle[2]. En collaboration avec Vivre en Ville, Équiterre publiera au printemps 2011 un nouveau rapport, abordant les deux premiers chantiers. Dans ce rapport seront présentés les objectifs que devrait se fixer le Québec en matière d'aménagement et de transport de personnes pour réduire la dépendance au pétrole.

Ce mémoire présente l'approche générale de notre organisation en matière d'aménagement du territoire et propose aux parlementaires une série d'amendements et de considérations qui se veulent pertinents.

[2] Équiterre. 2009. *Pour un Québec libéré du pétrole*. En ligne. http://equiterre.org/sites/fichiers/document_petroleoct13_0_0.pdf.

Mise en contexte

Les sociétés occidentales ont basé leur extraordinaire développement des 150 dernières années en grande partie sur la disponibilité d'énergies fossiles à bon marché, en particulier le pétrole. Dans le contexte du développement des économies émergentes (Chine, Inde, Brésil, etc.), on observe aujourd'hui une soif croissante d'énergie à l'échelle mondiale. Or, les grandes instances internationales confirment que l'ère du pétrole à faible coût est terminée, ce qui pèsera lourdement sur la balance commerciale et l'économie des sociétés importatrices.

D'autre part, il existe un large consensus scientifique quant à l'impact considérable de l'usage des énergies fossiles sur le climat terrestre. Cet impact est d'ailleurs mis en évidence par l'augmentation de la fréquence des évènements climatiques extrêmes. En matière de lutte aux changements climatiques, d'importants engagements de réductions d'émissions de gaz à effet de serre et de consommation de pétrole devront être pris d'ici 2020, et beaucoup plus fermement par la suite, pour réussir à limiter la hausse des températures terrestres sous un seuil maximal de 2 degrés Celsius[3].

Les économies émergentes comprennent déjà l'urgence d'agir et investissent massivement dans la production d'énergies renouvelables à faible émission de carbone[4]. Quant aux économies développées, elles doivent aujourd'hui réaliser un virage important pour réduire leur dépendance au pétrole. Au Québec, où la production d'électricité n'est que faiblement émettrice de carbone, le secteur des transports représente 43 % des émissions de gaz à effet de serre. Pour atteindre son objectif de réduire de 20 % ses émissions sous les niveaux de 1990 d'ici 2020, et éventuellement les réduire de plus de 80 % comme le recommande le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le Québec devra donc transformer rapidement son secteur de transport des personnes et des marchandises. Cette transformation implique un changement radical de nos modes de déplacement, qui sont liés, en grande partie, à la façon dont le territoire est occupé.

La consommation de pétrole et les émissions de gaz à effet de serre qui y sont associées sont plus importantes dans les localités plus étalées, où la mise en place du transport collectif et l'utilisation du transport actif s'avèrent difficiles. Pour respecter les cibles de réduction de gaz à

[3] Agence internationale de l'énergie (AIE). 2010. *World Energy Outlook 2010*.

[4] Voir en particulier : HSBC, 2009, *Green New Deal*; et PNUE, 2011, *Vers une économie verte*, en ligne, http://hqweb.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_fr.pdf.

effet de serre, il faut absolument contrer l'étalement urbain. À ce chapitre, l'aménagement du territoire a un rôle déterminant à jouer.

Ce rôle a déjà été compris par le Ministère. L'ancienne ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et actuelle vice-premier ministre, Nathalie Normandeau, a déclaré qu'une ville réussie est une ville où « on peut se déplacer sans voiture » et qu'il faut « limiter le développement des couronnes »[5]. D'ailleurs, l'étalement urbain a des effets néfastes non seulement concernant l'émission de gaz à effet de serre, mais aussi concernant la réduction des terres agricoles, le déséquilibre des bassins versants, la détérioration de la santé et l'augmentation du coût des infrastructures. La nouvelle loi sera l'occasion de réviser l'aménagement du territoire et l'urbanisme en vue de pallier ces problèmes.

[5] Bourque, François. 2009. « Entrevue avec la ministre Normandeau ». *Le Soleil*, 30 mai 2009, p. 2.

Analyse de l'avant-projet de loi

Selon le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, les objectifs de la révision de l'actuelle Loi sur l'aménagement et l'urbanisme sont[6] :

- *Créer un nouveau partenariat avec le milieu municipal et conférer au gouvernement un rôle d'accompagnateur.*
- *Assurer une meilleure contribution des pratiques d'aménagement et d'urbanisme au développement durable et à l'occupation du territoire.*
- *Se doter d'un système de planification moins lourd et plus efficient.*
- *Obtenir un texte législatif dont le contenu est plus convivial et qui favorise l'innovation.*
- *Adopter des mécanismes d'évaluation de l'atteinte des objectifs et résultats.*

Équiterre est favorable à l'initiative de révision de la Loi qui cherche, en partie, à incorporer les pratiques de développement durable dans l'aménagement du territoire. Néanmoins, deux enjeux méritent une réflexion plus approfondie et d'éventuels changements au texte de l'avant-projet de loi : (1) l'absence de références à la Loi sur le développement durable et (2) le désengagement du gouvernement de ses responsabilités. En ce sens, nous proposons, d'une part, de rendre explicite la préséance des principes du développement durable sur les pratiques d'aménagement du territoire et que, d'autre part, soit confirmé au gouvernement le rôle-clé d'aménagiste en chef, plutôt que celui de simple accompagnateur.

Absence de références à la Loi sur le développement durable

L'avant-projet de la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme « institue un régime visant à favoriser un aménagement, une occupation et un développement durables du territoire québécois et à en assurer une gestion axée sur la formulation d'objectifs clairs et cohérents et sur l'atteinte de résultats » (Art. 1). Équiterre soutient l'inclusion du développement durable dans les objectifs de l'aménagement du territoire du Québec. D'ailleurs, la Loi sur le développement durable, dans son Art. 1, inscrit l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de l'Administration dans la recherche d'un développement durable. Par conséquent, toutes les actions de l'Administration doivent prendre en compte l'ensemble des 16 principes de développement durable énumérés à l'Art. 6 de cette Loi.

[6] Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. 2011. *Bâtissons ensemble les municipalités de demain*, page 5.

Or, l'avant-projet de loi ne contient aucune référence aux principes de la Loi sur le développement durable, ni n'oblige explicitement le respect de ceux-ci dans les pratiques d'aménagement du territoire. La seule contrainte imposée au milieu municipal serait la conformité de ses interventions avec d'éventuelles orientations gouvernementales en la matière. Concernant ces orientations, le texte de l'avant-projet de loi établit, à son Art. 28, que :

> *Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire s'entendent des objectifs et des orientations que poursuivent le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État et les organismes publics en cette matière, y compris le plan d'affectation des terres prévu à l'article 21 de la Loi sur les terres du domaine de l'État (L.R.Q., chapitre T-8.1), et des projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur le territoire d'un organisme compétent.*

On note dans cet énoncé l'absence de toute mention à la Loi sur le développement durable, dont les principes doivent pourtant être explicitement pris en compte dans les politiques et les pratiques des ministères et organismes du gouvernement du Québec. Par ailleurs, le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire nous informe que ces orientations « seront déterminées au cours des trois prochaines années »[7]. Sans balise claire, ce flou pourrait laisser place à des orientations ou à des interventions qui ne tiennent aucunement compte, ou qui vont à l'encontre de l'Art. 6 de la Loi sur le développement durable.

Désengagement du gouvernement de ses responsabilités

Le projet de Loi prévoit un partage des responsabilités en matière d'aménagement du territoire entre le gouvernement et le milieu municipal. Selon le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, un des objectifs de la nouvelle loi est de conférer au gouvernement un rôle d'accompagnateur des décisions des élus municipaux[8]. En se donnant ce rôle de simple accompagnateur, le gouvernement se décharge d'une bonne partie de son pouvoir en la matière, au risque de réduire grandement sa capacité de mettre en oeuvre de grands objectifs nationaux sur l'ensemble du territoire.

À l'heure actuelle, l'avant-projet de loi ne propose qu'un faible encadrement des interventions du milieu municipal en matière d'aménagement du territoire. Il « permet au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de demander la modification de tout

[7] Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. 2011. *Bâtissons ensemble les municipalités de demain*, page 6.
[8] Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. 2011. *Bâtissons ensemble les municipalités de demain*, page 5.

plan métropolitain ou tout schéma dont il estime qu'il ne respecte 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; il lui permet de demander la révision d'un plan métropolitain ou d'un schéma »[9]. Le ministre pourra également demander la modification des règlements d'urbanisme « 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 »[10]. Ces possibilités d'encadrement par le ministre se retrouvent aux articles 22, 29 et 31 de l'avant-projet de loi. On note qu'il s'agit d'une *permission* au ministre, et non un *devoir*.

Quoique cette approche soit cohérente avec le rôle d'accompagnateur que l'avant-projet de loi cherche à conférer au ministère, Équiterre estime que ce caractère discrétionnaire des responsabilités gouvernementales peut nuire aux objectifs fixés par le ministère même, ou encore par le gouvernement du Québec dans son ensemble. Le faible encadrement du milieu municipal proposé par l'avant-projet de loi peut mener à un fort niveaux d'incohérence entre les décisions locales et les grandes politiques nationales. Laissées à elles-mêmes, comme c'est le cas actuellement, peu de municipalités québécoises ont une politique claire pour limiter l'étalement urbain, par exemple.

On observe ainsi que les municipalités affichant le taux de croissance le plus élevé au Québec sont situées dans les couronnes des grandes villes. Selon Statistique Canada, cette croissance est favorisée, dans la région de Montréal, par les autoroutes 10, 15, 20 et 40 [11]. Parmi les municipalités qui ont connu les taux de croissance les plus élevés dans la période 2001-2006, on peut nommer Vaudreuil-Dorion (+29,5 %), Saint-Colomban (+34,8 %), Blainville (+29,0 %), Mirabel (+26,8 %), Terrebonne (+17,6 %), Mascouche (+14,2 %), St-Basile-le-Grand (+26,0 %), Candiac (+25,8 %), La Prairie (+15,2 %) et Chambly (+11,1 %), toutes en périphérie de l'île de Montréal. La population de la ville de Montréal n'a augmenté que de seulement 2,3 % entre 2001 et 2006 [12], en dépit des nombreux terrains vacants ou sous-utilisés dans la zone centrale de la métropole.

[9] Notes explicatives de l'avant-projet de loi.
[10] Notes explicatives de l'avant-projet de loi.
[11] Statistique Canada. 2011. *Recensement de 2006 : Portrait de la population canadienne en 2006.* En ligne. http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-550/p15-fra.cfm.
[12] Statistique Canada. 2011. *Recensement de 2006 : Portrait de la population canadienne en 2006*. En ligne. http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-550/p14-fra.cfm.

Même si la croissance des emplois est plus élevée en banlieue que dans les zones centrales, la plupart des emplois demeure dans les quartiers centraux[13]. Par conséquent, on observe une augmentation constante de la distance médiane de navettage des travailleurs dans la province[14]. Cela entraîne une augmentation de la pollution et des émissions de gaz à effet de serre.

Ainsi, l'expérience des dernières années démontre qu'un rôle de simple accompagnateur n'est pas suffisant pour assurer le respect des principes de développement durable et l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre qui dépendent de l'aménagement du territoire. Pour garantir la cohérence de l'aménagement du territoire avec d'autres orientations gouvernementales, l'État doit jouer un rôle plus important. D'ailleurs, la vice-premier ministre Nathalie Normandeau a déclaré que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire est « l'aménagiste en chef du gouvernement » et qu'il a « une mission d'occupation du territoire, pas seulement dans les régions en difficulté, mais aussi dans les zones urbaines »[15]. Équiterre croit que le Ministère doit non seulement accompagner les municipalités, mais également jouer le rôle d'« aménagiste en chef » du territoire québécois en fixant des paramètres clairs encadrant le développement du territoire.

Il ne s'agit ici pas de réduire l'autonomie municipale. Chaque région a des profils et des besoins différents, demandant des solutions spécifiques à ses enjeux. Toutefois, cette autonomie doit être balisée et supervisée par le gouvernement, pour assurer le respect des principes établis à l'Article 6 de la Loi sur le développement durable de même que la cohérence avec les objectifs qu'il fixe. Par exemple, en tant qu'aménagiste en chef, le gouvernement pourrait décréter un moratoire sur l'exclusion des lots des zones agricoles, afin de contrer l'étalement urbain. Il pourrait également faire de l'intégration du transport collectif une des conditions obligatoires à l'autorisation de tout nouveau développement résidentiel dans les grands centres et leurs couronnes.

D'autres juridictions ont une approche beaucoup plus contraignante que celle proposée par l'avant-projet de loi. Citons ici l'Oregon et les Pays-Bas, qui ont intégré avec succès les principes du développement durable au cœur de leurs politiques d'aménagement et d'urbanisme.

---

[13] Statistique Canada. 2011. *Habitudes de navettage et lieux de travail des Canadiens, Recensement de 2006 : portrait des régions métropolitaines de recensement et de leurs municipalités.* En ligne. http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-561/p15-fra.cfm et http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-561/p18-fra.cfm.

[14] Statistique Canada. 2011. *Distance médiane de navettage des travailleurs (en kilomètres), Canada, provinces et territoires, 1996, 2001 et 2006.* En ligne. http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-561/table/t2-fra.cfm.

[15] Bourque, François. 2009. « Entrevue avec la ministre Normandeau ». *Le Soleil*, 30 mai 2009, p. 2.

L'exemple de l'Oregon

L'État américain de l'Oregon a mis en place, dans les années 70, une loi établissant l'obligation, pour les villes, de délimiter un périmètre d'urbanisation. Cette loi, tout comme la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles du Québec, avait pour but premier de protéger les terres agricoles de l'État. Ainsi, les villes devraient soumettre au gouvernement les demandes d'expansion, dument justifiées, de leurs périmètres d'urbanisation.

Les effets bénéfiques de cette loi ont été observés au-delà de la préservation des terres agricoles. La restriction de l'urbanisation a obligé les villes à utiliser le sol de façon plus rationnelle, créant ainsi des villes plus denses que la moyenne nord-américaine. Par exemple, Portland, la principale ville de l'Oregon, s'est vue imposer en 1979 une limite à son étalement. Depuis, le centre de l'agglomération a été réhabilité et rénové. La densification de la ville, dont la population a augmente 50 % entre 1973 et 2008, a rendu possible la mise en place d'un système de transport en commun efficace et la croissance de l'utilisation des transports actifs. Aujourd'hui Portland est reconnue comme une des villes offrant la meilleur qualité de vie aux États-Unis, en plus d'être un exemple de ville respectueuse des principes du développement durable.[16]

L'exemple des Pays-Bas

Les Pays-Bas se sont dotés d'une politique d'occupation du territoire, établissant les orientations d'aménagement des zones urbaines et rurales à l'échelle du pays. Cette politique est révisée à chaque dix ans pour tenir compte des changements économiques et sociodémographiques. Elle balise les actions des gouvernements national, provinciaux et municipaux en la matière.

La politique néerlandaise d'occupation du territoire suit les principes du développement durable et établit des objectifs contraignants, par exemple l'obligation d'une densité minimale dans les zones urbanisées, l'intégration du transport en commun lors du développement de nouveaux quartiers et la protection des espaces non-urbanisés. Cette politique rend l'aide financière de l'État conditionnelle au respect de ces objectifs par les municipalités. En dépit de la pression exercée par l'énorme densité de la population, la politique néerlandaise est considérée comme

[16] Sources :
- « Urban sprawl ». 2011. In *Encyclopædia Britannica*. En ligne. http://www.britannica.com/EBchecked/topic/962023/urban-sprawl.
- Marshall, Alex. 2000. *How cities work: suburbs, sprawl, and the roads not taken*. Austin : University of Texas Press.

une des plus réussies en ce qui concerne la sauvegarde des terres agricoles et des espaces verts.[17]

L'État de l'Oregon et les Pays-Bas, de même que plusieurs autres juridictions, mettent ainsi en œuvre avec succès une approche conférant à l'État central un rôle beaucoup plus actif en matière d'occupation du territoire.

[17] Sources :

- Rij, Evelien van, Jasper Dekkers et Eric Koomen. 2008. « Analysing the success of open space preservation in the Netherlands: The Midden-Delfland case ». In *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Vol. 99, No. 1, pp. 115–124. Oxford : Blackwell Publishing Ltd.
- Boeijenga, Jelte et Jeroen Mensink. 2008. *Vinex Atlas*. Rotterdam : 010 Publishers.

Propositions

Pour pallier aux enjeux identifiés à la section précédente, Équiterre propose deux amendements à l'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme : (1) rendre explicite la préséance de la Loi sur le développement durable sur les pratiques d'aménagement du territoire, et (2) confirmer à l'État le rôle d'aménagiste en chef du territoire québécois. En plus de ces amendements, nous proposons également l'élaboration d'une Politique nationale d'aménagement du territoire.

Rendre explicite la préséance de la Loi sur le développement durable

En l'absence de référence aux principes établis à l'Article 6 de la Loi sur le développement durable, Équiterre propose l'inclusion de ces principes au paragraphe 3 de l'Article 28 du texte de l'avant-projet de loi, afin d'assurer la préséance de la Loi sur le développement durable sur les pratiques d'aménagement du territoire. Ce paragraphe pourrait se lire ainsi :

> *Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire s'entendent des objectifs et des orientations que poursuivent le gouvernement, ses ministres, les mandataires de l'État et les organismes publics en cette matière,* ***y compris les principes établis à l'Article 6 de la Loi sur le développement durable****, le plan d'affectation des terres prévu à l'article 21 de la Loi sur les terres du domaine de l'État (L.R.Q., chapitre T-8.1), et des projets d'équipements, d'infrastructures et d'aménagement qu'ils entendent réaliser sur le territoire d'un organisme compétent.*

Confirmer à l'État le rôle d'aménagiste en chef du territoire québécois

Un rôle plus important de l'État est indispensable pour garantir la cohérence de l'aménagement du territoire avec d'autres orientations gouvernementales, notamment la Loi sur le développement durable et les objectifs de réduction de gaz à effet de serre. Ainsi, Équiterre est en désaccord avec un des objectifs de la révision de la Loi, soit celui de conférer au gouvernement un simple rôle d'accompagnateur. La Loi devrait plutôt conférer au gouvernement le rôle d'aménagiste en chef du territoire québécois, comme le suggérait la vice-premier ministre Nathalie Normandeau.

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire doit obliger la conformité des documents de planification au respect des orientations gouvernementales. Il doit

également encadrer les actions municipales dans le but d'assurer la cohérence de ces actions avec ses orientations. De cette façon le rôle du gouvernement dépasserait celui de simple accompagnateur, pour exercer pleinement un rôle actif de planification et d'encadrement. Pour éliminer le caractère discrétionnaire de certaines décisions ministérielles, nous proposons les modifications suivantes au projet de Loi :

> Art. 22 :
> *(...) Le ministre **doit** donner son avis sur le projet de modification. L'avis doit être transmis à l'organisme compétent dans les 45 jours suivant celui de la signification qui lui a été faite de la copie du projet.*
>
> Art. 29 :
> *Dans le cas où, selon la déclaration prévue à l'article 28, le projet de modification ne contient aucun élément propre à faire l'objet d'un examen de sa conformité aux orientations gouvernementales, le ministre **doit**, s'il est d'avis contraire, identifier, dans l'avis qu'il transmet conformément au troisième alinéa de l'article 22, toute disposition du projet qui, selon lui, contient un tel élément et donner un avis motivé sur la conformité de cette disposition aux orientations gouvernementales.*
>
> Art. 31 :
> *Si l'avis du ministre sur la modification indique que l'un ou l'autre des éléments de contenu propres à faire l'objet d'un examen de conformité n'est pas conforme aux orientations gouvernementales, il doit être motivé. Le ministre **doit** alors demander à l'organisme compétent de remplacer la modification par une autre qui est conforme aux orientations gouvernementales.*

Établir une Politique nationale d'aménagement du territoire

Équiterre propose que les orientations gouvernementales soient déterminées dans le cadre d'une Politique nationale d'aménagement du territoire. Cette politique serait élaborée de concert avec la population, les organismes gouvernementaux concernés et le milieu municipal, à l'instar du vaste processus de consultation ayant mené à l'adoption consensuelle de la Politique nationale de l'eau, en novembre 2002.

Cette Politique doit prendre en considération les actions suivantes :

- Incorporer les cibles de réduction de gaz à effet de serre dans les orientations gouvernementales.

- Réduire les périmètres d'urbanisation de sorte qu'ils correspondent aux périmètres actuellement urbanisés, dans le but de freiner l'étalement urbain. Pour étendre les périmètres d'urbanisation, les organismes municipaux compétents devront justifier le besoin en tenant compte des orientations gouvernementales.

Autres considérations

En plus des points ci-dessus concernant l'avant-projet de Loi, Équiterre propose les mesures complémentaires suivantes :

La suspension de l'approbation des documents de planification

Puisque le gouvernement compte adopter ses orientations dans un délai de trois ans, le ministère ne doit pas approuver des documents de planification avant l'identification de ces orientations. À défaut, on risquerait de voir approuvés des documents allant à l'encontre des objectifs de développement durable et de la cible de réduction de gaz à effet de serre.

La mise sur pied d'une stratégie de communication

Comme le ministère le note pertinemment, l'aménagement du territoire est une responsabilité politique[18]. Par conséquent, même si toutes les orientations et objectifs s'avèrent louables, leur réalisation dépend d'une volonté politique.

Malheureusement les liens entre le développement durable et l'aménagement du territoire ne sont pas encore entièrement compris par une bonne partie de la population et des élus. Équiterre propose que le gouvernement mette sur pied une stratégie de communication visant leur sensibilisation aux enjeux et aux choix en matière d'aménagement du territoire. De cette façon, on espère augmenter l'appui de la population et de la classe politique face aux changements qui doivent s'opérer pour l'atteinte d'un développement véritablement durable.

[18] Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. 2011. *Bâtissons ensemble les municipalités de demain*. Page 5.

Conclusion

Le Québec a fait preuve d'un fort leadership au sein de la fédération canadienne sur les questions du développement durable et des changements climatiques. Ce leadership s'est entre autres manifesté par l'adoption de la Loi sur le développement durable et des cibles de réduction de gaz à effet de serre. Équiterre salue l'objectif d'« assurer une meilleure contribution des pratiques d'aménagement et d'urbanisme au développement durable et à l'occupation du territoire »[19] dans la révision de Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Toutefois, pour que les principes du développement durable soient respectés, nous croyons que il est insuffisant de conférer au gouvernement un rôle de simple accompagnateur en la matière.

Pour assurer la cohérence entre l'aménagement du territoire et les orientations gouvernementales, il faut un engagement fort et proactif de la part de l'État, qui doit également tenir compte des particularités régionales. Ainsi, Équiterre suggère que la Loi soit révisée en donnant au gouvernement un véritable rôle d'aménagiste en chef du Québec.

Équiterre propose également que les principes établis à l'Article 6 de la Loi sur le développement durable soient incorporés au texte de la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme. Finalement, nous soulignons que les orientations gouvernementales dans la matière doivent tenir compte des cibles de réduction de gaz à effet de serre et du besoin de freiner l'étalement urbain.

[19] Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. 2011. *Bâtissons ensemble les municipalités de demain*. Page 5.