



MEMOIRE

Consultations particulières
et auditions publiques
sur le projet de loi n° 34,
Loi pour assurer l'occupation
et la vitalité des territoires

Version préliminaire

Février 2012



Rédaction :

Philippe Bourke, directeur général
RNCREQ

Cédric Chaperon, chargé de projet
RNCREQ

Alexandre Turgeon, directeur général
CRE Capitale nationale

Révision et édition :

Anne-Marie Gagnon, responsable des communications
RNCREQ

Photos de la page de présentation : ©David Dinelle

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)

50, rue Sainte-Catherine Ouest
Bureau 380
Montréal (Québec) H2X 3V4
514 861-7022

Table des matières

Présentation du RNCREQ	1
Intérêt pour les enjeux de territoire	2
Avis et commentaires généraux	3
Chapitre I	4
Commentaires spécifiques	8
Article 4.....	8
Article 5.....	8
Article 8.....	10
Section IV.2.1	10

Présentation du RNCREQ

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

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

Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales.

Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. En 2010, les CRE comptent ensemble près de 2 000 membres. En tenant compte des réalités locales et régionales, les CRE privilégient l'action, la concertation, l'éducation, l'information, la sensibilisation et la veille environnementale pour atteindre leurs objectifs. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Le RNCREQ : un réseau unique, un acteur influent dans le domaine de l'environnement au Québec

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

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom.

Intérêt pour les enjeux de territoire

Tout en adhérant à une éthique de la « durabilité », c'est-à-dire où la préoccupation est centrée sur la pérennité des ressources, le RNCREQ souscrit également à une éthique de la « responsabilité ». Il pose que le développement doit prioritairement accroître le mieux-être des personnes et des collectivités. Partant de cela, il favorise les projets qui contribuent au renforcement des réseaux de relations entre les personnes, la société et l'environnement.

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) sont des organismes autonomes de plus en plus reconnus comme des acteurs influant dans leur milieu. Par leurs actions et leurs interventions, ils contribuent à mettre en œuvre les principes de développement durable au sein de leur région. Ils sont donc un maillon important du dynamisme et de la vitalité régionale.

Les CRE sont très présents dans les processus de gouvernance, de gestion et de planification à l'échelle des territoires, en particulier au niveau des régions administratives. Ils reconnaissent le rôle stratégique des décisions des instances qui auront des impacts positifs ou négatifs sur l'environnement. Par exemple, les CRE sont d'avis que l'urbanisation désordonnée et à faible densité qui se pratique au Québec depuis des décennies va à l'encontre des efforts visant à amener le Québec sur la voie du développement durable. L'automobile comme mode dominant des déplacements des personnes, le développement continu du réseau routier et la sédentarisation croissante des ménages, pour ne donner que quelques exemples, ont des effets dramatiques pour la société et pour l'environnement.

Le RNCREQ encourage donc le développement et la mise en œuvre de stratégies d'aménagement visant la réduction de la dépendance à l'automobile, l'amélioration de la qualité de l'air, la prise en compte de contraintes pouvant affecter la mobilité des personnes, ainsi que l'amélioration de la vitalité sociale, culturelle et économique des municipalités.

En outre, la protection des zones agricoles et des milieux naturels doit être au cœur de ces stratégies.

Avis et commentaires généraux

Représentant des CRE, fortement enracinés dans les régions du Québec et sensibles aux enjeux de développement auxquels les communautés sont confrontées, le RNCREQ a été un partenaire actif de la démarche sur l'occupation et l'avenir des territoires, laquelle a été menée par Solidarité rurale en 2009 et 2010.

Signataire de la Déclaration d'engagement dévoilée lors de la conférence nationale en avril 2010 à Shawinigan, le RNCREQ est aussi solidaire de l'avis qui a été déposé au Gouvernement du Québec en mai de la même année.

C'est donc avec beaucoup de satisfaction que le RNCREQ accueille le dépôt de la Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, ainsi que le projet de loi 34.

Le RNCREQ désire néanmoins apporter quelques commentaires généraux et spécifiques sur les dispositions du projet de loi 34 ainsi que sur certains éléments de la Stratégie.

« Pour nous, l'occupation durable des territoires implique trois choses. Premièrement, une responsabilisation; une prise en charge par les citoyens et les acteurs du milieu. Deuxièmement, une valorisation des ressources humaines et des ressources naturelles locales dans une perspective de circuit court, dans l'optique de lutte aux changements climatiques, donc en favorisant les échanges économiques locaux. Troisièmement, un modèle de développement qui s'appuie inconditionnellement sur le respect de la capacité de support de l'environnement, des ressources naturelles et des écosystèmes. »

Allocution de M. Gilles Côté, 1^{er} vice-président du RNCREQ, le 4 juin 2009 à Beauré, dans le cadre de la démarche de Réflexion globale sur l'occupation et l'avenir des territoires (SRQ).

Chapitre I

OBJET ET APPLICATION

*1. La présente loi a pour objet de contribuer à l'occupation et à la vitalité des territoires, partout au Québec, en adaptant le cadre de gestion de l'Administration et en conviant les élus municipaux à agir en faveur de l'occupation et de la vitalité des territoires dans l'exercice de leurs fonctions.
[nous soulignons]*

La vitalité est un concept à définir. Un peu comme le développement durable, l'utilisation de ce terme comme objectif mérite d'être encadré pour éviter de lui faire dire tout et son contraire. Selon la définition commune de la vitalité, on parle de ce qui présente une activité intense, du dynamisme.

Or, le RNCREQ souligne que certaines activités « intenses » peuvent être de nature à dévitaliser un territoire en le rendant de plus en plus inhumain, artificiel et déstructurant. À titre d'exemple, le mode de développement économique traditionnel et encore dominant, principalement axé sur l'exploitation des ressources naturelles sans valeur ajoutée et sans égard à la capacité de support des écosystèmes (c.-à-d. agriculture industrielle, exploitation minière), peut être vecteur de dévitalisation et de perte d'équilibre social, plutôt que de développement durable des collectivités.

Dans le même esprit, le RNCREQ considère que le modèle d'urbanisation actuel encourage lui aussi la dévitalisation. Le développement des banlieues crée l'illusion de la vitalité.

Le développement des banlieues crée l'illusion de la vitalité.

À partir de cela, la RNCREQ recommande de s'inspirer de conclusions tirées de la démarche de réduction de la dépendance au pétrole, les Rendez-vous de l'énergie et du mémoire de Vivre en Ville « Optimiser l'occupation et la vitalité des territoires par l'aménagement et l'urbanisme » :

- Reconnaître l'étalement urbain comme un enjeu majeur de l'occupation du territoire occasionnant des coûts importants pour les collectivités et l'État;
- Mettre en place une politique québécoise d'aménagement durable du territoire;
- Développer une politique d'habitation favorisant l'accès aux logements dans les secteurs moins dépendants de l'automobile et soutenant la densification et la revitalisation des quartiers déjà viabilisés;
- Revoir les priorités dans le développement de l'offre de transport, et en particulier, cesser d'allouer des sommes au développement du réseau autoroutier et plutôt investir massivement pour le développement du transport collectif;

- Inclure la protection du territoire et des activités agricoles dans la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires;
- Réformer la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* de façon à assurer la protection du territoire agricole partout au Québec, et particulièrement dans les régions métropolitaines;
- Assujettir l'ensemble des sociétés d'État à une politique de localisation de leurs activités qui permette leur accessibilité à tous et favorise la mobilité durable.

2. *Les mesures prévues par la présente loi concourent plus particulièrement à renforcer l'efficience et la cohérence des actions gouvernementales au bénéfice des collectivités en matière d'occupation et de vitalité des territoires, ainsi qu'à assurer l'imputabilité de l'Administration en la matière par des moyens de suivi et de reddition de comptes. [nous soulignons]*

Cet enjeu de cohérence est très important. Dans un contexte actuel où les finances publiques sont mal en point et que les besoins sont criants, il est primordial que les actions de l'un ne servent pas à contrer, voire annihiler complètement, les actions des autres. Les sommes colossales qui sont actuellement investies dans le développement du réseau routier sont totalement incohérentes avec les objectifs de réduction de GES, de développement durable et de réduction de la pollution atmosphérique du Gouvernement du Québec. Qui plus est, cela limite d'autant la capacité d'investir dans le transport public et les transports actifs.

3. *Dans le cadre des mesures proposées, « l'occupation et la vitalité des territoires » s'entend de la mise en valeur des potentiels de chaque territoire, dans une perspective de développement durable, résultant de l'engagement et du dynamisme des citoyens, des élus et des acteurs socioéconomiques.*

Les CRE adhèrent à la conception du développement durable véhiculée par la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable de l'Université du Québec à Montréal, à savoir que le développement social et humain est l'objectif du développement durable, l'environnement est la condition de ce développement, et l'économie est le moyen pour y parvenir.

Comme la notion de vitalité précédemment, celle de développement durable doit être définie avec clarté pour éviter les mauvaises interprétations. Pour leur part, les CRE adhèrent à la conception du développement durable véhiculée par la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable de l'Université du Québec à Montréal, à savoir que le développement social et humain est l'objectif du développement durable, l'environnement est la condition de ce développement, et l'économie est le moyen pour y parvenir. En matière d'occupation dynamique des territoires, le respect de la capacité de support des écosystèmes et du milieu doit être une condition essentielle de ce développement.

Au niveau de l'engagement des acteurs du milieu, le RNCREQ estime qu'au-delà des intentions véhiculées, le projet de loi ne propose pas de moyen concret pour accentuer la participation des citoyens et des acteurs socio-économiques dans les structures régionales de gouvernance. Il faut trouver une façon de mieux les impliquer pour favoriser une réelle prise en charge du développement par les forces vives du milieu.

Les CRE sont des acteurs importants qui peuvent contribuer à cette prise en charge, pourvu qu'on les invite à participer concrètement au processus visant à la gestion et à la planification des ressources de manière à assurer la prise en compte des enjeux environnementaux, du respect de la capacité de support des écosystèmes et du développement durable. Les CRE sont en soit des modèles uniques de concertation pour favoriser l'implication de la société civile et l'intégration des enjeux environnementaux dans les processus de développement. Une juste reconnaissance et un soutien adéquat sont essentiels pour relever les défis environnementaux inhérents à l'occupation et à la vitalité des territoires.

De par leur mission, les CRE réalisent diverses activités visant la promotion, la formation et l'accompagnement en matière de développement durable. Ils produisent et diffusent des guides et des outils. Ils proposent aussi des démarches pour l'élaboration de plans stratégiques de développement durable.

Jour après jour, les CRE cherchent à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement en région. Ils élaborent différents projets en faveur de la protection de l'environnement.

Les CRE n'ont toutefois actuellement pas les ressources financières leur permettant d'accomplir efficacement leur mission. Ils auront besoin de ces ressources pour participer activement et répondre aux aspirations des citoyens pour un environnement et des milieux de vie sains.

Une des façons de pallier ce problème tout en favorisant la mise en œuvre en région des politiques publiques québécoises, telle que la Stratégie de développement durable et la toute nouvelle sur l'Occupation et la vitalité des territoires, serait de convenir d'une entente spécifique en développement durable entre les CRE, les CRÉ, le MAMROT et le MDDEP.

Ces ententes s'appuieraient entre autres sur l'orientation # 6 du *Plan d'action de développement durable 2008-2013* du MDDEP. Celle-ci précise que les CRÉ devront tenir compte des principes de développement durable dans la mise en œuvre et la révision des plans quinquennaux. À cet effet, les CRE, étant donné leur rôle de concertation et de sensibilisation au niveau régional en matière de développement durable, pourraient agir comme agents accompagnateurs du milieu et comme conseillers des CRÉ dans la réalisation de cette orientation gouvernementale.

Conséquemment, le RNCREQ propose que soit développé un modèle d'entente spécifique qui permettrait à chacune des conférences régionales des élu-e-s (CRÉ) de signer un protocole d'entente triennal avec les conseils régionaux de l'environnement (CRE) à titre d'interlocuteur privilégié en matière de développement durable pour la région. Ce modèle tiendrait compte des particularités de chacune des régions.

Pour ce faire, le RNCREQ propose que soit mandaté un comité interministériel sous la responsabilité du MDDEP afin d'établir un modèle d'entente spécifique. Ce modèle devrait permettre aux conseils régionaux de l'environnement et aux conférences régionales des élus de :

- se doter d'une priorité régionale concertée en matière de développement durable et de renforcer les actions en ce sens ;
- identifier des créneaux de développement durable pouvant faire l'objet de priorités et d'actions de développement en région (ex. : prendre appui sur des enjeux majeurs en région tels que la réduction de la dépendance au pétrole, l'aménagement du territoire, une meilleure utilisation des ressources, le développement d'une planification stratégique en développement durable pour la région et d'une vision concertée du développement en prenant en compte les orientations gouvernementales, etc.) ;
- soutenir le développement de projets – à cet égard, différents ministères et partenaires privés seraient sollicités afin de soutenir financièrement le développement de l'entente spécifique en région.

Commentaires spécifiques

Article 4

Dans la présente loi, à moins que le contexte ne s’y oppose, on entend par l’« Administration » :

- 1° le secrétariat du Conseil du trésor et les ministères, à l’exception du ministère des Finances, du ministère des Relations internationales et du ministère du Travail;*
- 2° l’Agence métropolitaine de transport, le Centre de services partagés du Québec, Hydro-Québec, Investissement Québec, la Société des établissements de plein air du Québec, la Société d’habitation du Québec et la Société des Traversiers du Québec;*
- 3° tout autre organisme ou entreprise du gouvernement désigné par ce dernier et visé par la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., chapitre V-5.01).*

Par souci d’exemplarité, mais aussi en raison du caractère structurant de leurs investissements dans les communautés, le RNCREQ estime que la SAQ et Loto-Québec devraient être assujetties aux dispositions de la Loi 34.

Article 5

La contribution à l’occupation et à la vitalité des territoires par l’Administration s’appuie sur la stratégie pour assurer l’occupation et la vitalité des territoires adoptée par le gouvernement, ainsi que sur toute révision de celle-ci, laquelle précise les objectifs de l’Administration et énonce les principes qui, en sus de ceux qui doivent être pris en compte en matière de développement durable, guident l’action de l’Administration.

Il y a déjà seize principes à la Loi québécoise sur le développement durable qui s’appliquent à l’Administration. En ajouter de nouveau contrevient à l’esprit de cette Loi qui revêt un caractère global et intégré.

Le RNCREQ propose donc de plutôt reprendre intégralement ces seize principes, en précisant, le cas échéant, la portée de ceux qui méritent une certaine emphase dans le contexte de la présente loi.

À titre d'exemple, le 1^{er} principe proposé dans le projet de loi 34 sur l'engagement des élus, qui s'énonce ainsi :

1° « l'engagement des élus » : l'occupation et la vitalité des territoires s'appuient sur l'action des personnes élues membres de l'Assemblée nationale, du conseil d'une municipalité, d'un conseil de bande, du conseil d'un village nordique, de l'Administration régionale Crie ou, en ce qui concerne le milieu de l'éducation, du conseil d'une commission scolaire;

n'est en fait qu'une formulation plus précise de deux des seize principes de la Loi sur le développement durable :

e) « participation et engagement » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique ;

g) « subsidiarité » : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés ;

Par ailleurs, le projet de loi 34 devrait être l'occasion de mettre en vigueur l'article 4 de la Loi sur le développement durable :

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

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

2° à l'un ou plusieurs des organismes scolaires et des établissements de santé et de services sociaux respectivement visés par les articles 6 et 7 de cette même loi.

De cette manière, on pourra favoriser une plus grande cohérence et des actions concertées en faveur du développement durable, dans l'esprit de la loi sur l'occupation et la vitalité des territoires.

Article 8

Au plus tard dans l'année qui suit celle de l'adoption de toute révision de la stratégie, le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire soumet au gouvernement une liste des indicateurs d'occupation et de vitalité des territoires dont il recommande l'adoption. Une fois adoptés, ces indicateurs sont rendus publics par le ministre.

Même si le RNCREQ est plutôt en désaccord avec les indicateurs retenus dans le cadre de la Loi sur le développement durable, il encourage le gouvernement du Québec à tenter de s'appuyer sur les mêmes lorsque cela est applicable. Ce serait d'ailleurs une bonne occasion de revoir les indicateurs de développement durable.

Section IV.2.1

« TABLE QUÉBEC-MONTRÉAL MÉTROPOLITAINE POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT

On devrait spécifier “développement durable” par souci de cohérence.



**Regroupement national des conseils
régionaux de l'environnement du Québec
(RNCREQ)**

50, rue Sainte-Catherine Ouest
Bureau 380
Montréal (Québec) H2X 3V4
514 861-7022



La **force d'un réseau** au service
de l'**environnement** et du **développement durable**