



CODE.ORG

Consultation sur la Stratégie d'urbanisme  
et d'aménagement des territoires



CENTRE QUÉBÉCOIS DU  
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

# MÉMOIRE

## DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Présenté au ministère des Affaires municipales  
et de l'Habitation

Septembre 2021

## Rédaction du mémoire

Philippe Biuzzi, avocat

Anne-Sophie Doré, avocate pour le CQDE

## Collaborateurs

Geneviève Paul

Marc Bishai

Jean-François Girard

© 2021

Centre québécois du droit de  
l'environnement

Courriel : [info@cqde.org](mailto:info@cqde.org)

Reproduction d'extraits de ce document permise en citant la source de la façon suivante :  
CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, *Mémoire présenté au ministère des Affaires  
municipales et de l'Habitation*, dans le cadre de la *Consultation sur la Stratégie nationale  
d'urbanisme et d'aménagement des territoires*, 2021.

## Table des matières

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT .....	1
L'aménagement du territoire : une vision à renouveler pour la protection de l'environnement	2
Sommaire des recommandations .....	3
Vision 2042.....	5
Recommandation #1 .....	5
Gouvernance .....	6
Recommandation #2 .....	6
L'état du droit .....	6
La problématique .....	8
La recommandation.....	9
Recommandation # 3 .....	9
L'état du droit .....	10
La recommandation.....	10
Recommandation #4 .....	11
Recommandation #5 .....	11
Recommandation # 6 .....	12
L'état du droit .....	12
La recommandation.....	13
Croissance urbaine .....	15
Recommandation #7 .....	15
Milieus de vie .....	17
Recommandation # 8 .....	18
L'état du droit .....	18

La recommandation.....	19
Recommandation #9 .....	19
L'état du droit .....	20
La recommandation.....	22
Ruralité .....	23
Finances et fiscalité .....	23
Recommandation # 10.....	23
Recommandation # 11 .....	23
Recommandation # 12.....	26
Annexe .....	27

## PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressé·es par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 300 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Depuis sa fondation, le CQDE offre de l'information juridique à des citoyen·nes 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, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.

## L'aménagement du territoire : une vision à renouveler pour la protection de l'environnement

La protection de l'environnement, la lutte contre la crise climatique et l'aménagement durable du territoire sont tous intimement liés. Dans son travail d'information juridique auprès de la population québécoise, le Centre québécois du droit de l'environnement le constate quotidiennement. Chaque jour, de nombreux groupes et personnes communiquent avec le CQDE afin de mieux comprendre les lois et règlements qui encadrent l'aménagement du territoire. Ces personnes sont préoccupées par la protection d'un milieu naturel près de chez elles, veulent participer à la prise de décision municipale et souhaitent comprendre les mécanismes urbanistiques. Elles expriment surtout le souhait que le développement du territoire se fasse dans le respect des limites des écosystèmes et des populations qui y vivent et que celui-ci contribue à créer un milieu de vie de qualité et à échelle humaine. Les préoccupations environnementales liées à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire sont multiples et doivent impérativement être prises en considération vu l'urgence climatique et la crise de la biodiversité.

Les outils disponibles pour que les municipalités agissent de manière efficace pour la protection de l'environnement et l'aménagement durable sont nombreux. Tout comme le fait le ministère dans son document de consultation<sup>1</sup>, le CQDE constate cependant qu'ils sont souvent mal ou peu utilisés par les municipalités. Ce chantier majeur qu'est la rédaction de la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (Stratégie) est une occasion unique que le Québec doit saisir afin de se doter d'une vision du territoire qui entraînera des actions concrètes du monde municipal et du gouvernement du Québec, alors que le temps presse. Il permettra également d'adapter ces outils aux attentes et besoins de la population.

Par les constats qu'il dresse, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) propose un travail ambitieux qui concerne de nombreux enjeux et problèmes de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au Québec, mais également de la protection de l'environnement, de la lutte contre la crise climatique et de la protection de la biodiversité.

Inspiré des constats présentés dans le Document de consultation, le CQDE présente dans ce mémoire ses recommandations, lesquelles sont axées notamment sur des modifications du cadre légal et des solutions afin de répondre à des enjeux juridiques liés à l'aménagement du territoire. Ces modifications permettent de bonifier ou d'ajouter aux leviers d'action proposés par le MAMH.

---

<sup>1</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, « Pour des milieux de vie de qualité, attrayants et en santé - Document de consultation : vers une stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires », (2021), p. 10 [ci-après le Document de consultation].

## Sommaire des recommandations

### *Recommandation #1*

Inscrire dans la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires l'objectif que soit complétée la **transition écologique** d'ici 2042.

### *Recommandation #2*

**Assurer une participation publique efficiente** en mettant fin à la dualité des régimes en matière de participation publique en aménagement et en urbanisme au palier local.

### *Recommandation #3*

Assujettir l'aménagement du territoire à la **gouvernance climatique et à une analyse climatique** mesurant notamment les effets des décisions en aménagement et en urbanisme sur le climat et sur le territoire.

### *Recommandation #4*

**Créer un ministère compétent en matière d'aménagement du territoire et de transport.**

### *Recommandation #5*

Assujettir les municipalités à la **Loi sur le développement durable**.

### *Recommandation #6*

**Revoir la préséance** qu'exerce le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles sur les terres du domaine de l'État afin d'assurer une meilleure cohérence dans l'aménagement du territoire pour l'ensemble du Québec.

### *Recommandation #7*

Inclure des **seuils minimaux de conservation** en fonction du contexte d'occupation du territoire dans les OGAT et les différents outils de planification supralocaux ou locaux et veiller à leur mise en œuvre.

### *Recommandation #8*

Mettre en place une procédure d'**évaluation environnementale régionale**. Cette procédure devrait être obligatoire pour chaque région du Québec et effectuée à intervalle fixe.

### *Recommandation #9*

Réformer la Loi sur l'expropriation dans l'objectif de faciliter la protection des milieux naturels. Dans cette perspective, inclure la lutte aux changements climatiques et la protection de la biodiversité comme motif d'utilité publique ou de fin municipale.

*Recommandation #10*

Intégrer au cadre légal **des mesures d'écofiscalité** qui auront pour effet d'établir une certaine équité économique entre le développement anthropique et la conservation de milieux naturels.

*Recommandation #11*

Instaurer à l'échelle nationale une redevance de développement modulée comme un **bonus-malus écofiscal**.

*Recommandation #12*

Intégrer au cadre légal l'obligation de prendre en compte des **services écosystémiques** rendus par les infrastructures naturelles comme des actifs et dans le coût des projets

## Vision 2042

Le CQDE est largement en accord avec la vision 2042 du territoire québécois. Le CQDE est particulièrement interpellé par certains éléments de cette vision, notamment l'importance soulignée d'assurer la protection de l'environnement, de la biodiversité et de la lutte contre les changements climatiques, que ce soit par des mesures d'atténuation ou d'adaptation. Il est en effet essentiel que la vision qui motive l'édiction de la Stratégie en soit une qui permette de mettre un terme au cycle de développement à tout prix du territoire et valorise la mise en place de collectivités durables, solidaires, justes et écologiques. La vision présentée semble reconnaître l'influence transversale de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Il faut éviter de répéter les erreurs du passé. Pour y parvenir, il faut présenter une vision et une Stratégie qui présentent une volonté politique claire. C'est pour cette raison que le CQDE recommande l'ajout de l'atteinte d'un objectif afin de mettre en œuvre la vision 2042 : la réalisation de la transition écologique d'ici 2042.

### Recommandation #1

Inscrire dans la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires l'objectif que soit **complétée la transition écologique pour 2042**.

Le gouvernement du Québec s'est engagé depuis plusieurs années à la réalisation de la transition énergétique. Cet engagement a une fois de plus été confirmé par le *Plan pour une économie verte 2030*<sup>2</sup>, principal programme de lutte contre la crise climatique du Québec. Ce plan mise largement sur le transfert énergétique et sur l'électrification afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre de différents secteurs.

Les impacts de la transition énergétique sont cependant limités à plusieurs plans. La transition énergétique n'aurait qu'un effet très limité sur l'aménagement du territoire. À titre d'exemple, la transition énergétique suppose de miser sur un parc automobile électrifié et non pas sur la diminution du parc automobile<sup>3</sup>.

La transition écologique, quant à elle, suppose des changements à plus large échelle que la transition énergétique. La transition écologique peut soutenir la mise en place d'un aménagement durable du territoire qui participe à la lutte contre les changements climatiques.

En inscrivant l'objectif de la réalisation de la transition écologique dans la Stratégie, le gouvernement du Québec enverrait un signal clair au monde municipal sur la nécessité d'enclencher localement les démarches nécessaires à l'atteinte de cet objectif et la volonté du provincial d'appuyer celui-ci dans ces démarches. Différents outils réglementaires peuvent en effet être utilisés par les municipalités afin d'améliorer la résilience de leur territoire et de diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Que ce soit par des mesures favorisant l'agriculture urbaine, la diminution des îlots de chaleur, l'élimination des normes minimales de

---

<sup>2</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, « Plan pour une économie verte 2030 : Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques », (2020).

<sup>3</sup> *Id.*, p.

stationnement ou par des pratiques d'aménagement favorables à la transition écologique, les municipalités ont un pouvoir d'action qui doit être mobilisé et encouragé.

Par l'ajout de cet objectif dans la Stratégie, le gouvernement provincial inscrirait également clairement sa volonté de soutenir les instances municipales dans la transition écologique et d'agir en fonction de sa compétence afin de favoriser cette transition et d'éviter de poser des freins à l'action municipale. L'action du gouvernement québécois et son appui seront essentiels à la réalisation de la transition écologique d'ici 2042 pour que se concrétise la vision présentée tout en guidant la mise en œuvre de la Stratégie.

## Gouvernance

- *Est-ce que les orientations proposées couvrent adéquatement les enjeux que vous jugez incontournables pour la Stratégie ?*
- *Des enjeux importants ont-ils été oubliés ? Si oui, lesquels ?*
- *Êtes-vous en accord avec les leviers d'action proposés ?*

Les enjeux présentés par le Document de consultation sont, pour l'essentiel, les enjeux prioritaires de gouvernance en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Deux enjeux semblent cependant avoir été occultés ou atténués. D'abord, comme mentionné précédemment, les municipalités disposent déjà de nombreux outils afin d'assurer la protection de l'environnement, notamment la protection des milieux naturels. Force est de constater que la volonté politique pour exploiter les outils à leur plein potentiel fait souvent défaut. Cette situation entraîne trop souvent des tensions entre les élu·es et la population. La Stratégie peut être déterminante afin d'insuffler une vision claire pour l'aménagement du territoire et pour développer la volonté d'agir des acteurs municipaux.

Un autre enjeu qui n'est pas suffisamment abordé par le Document de consultation est la nécessité d'assurer une mise en œuvre cohérente des différents outils de planification du territoire et des différentes stratégies gouvernementales. Une fois que le cadre légal est adopté, que les outils sont développés, il est nécessaire d'assurer une mise œuvre rigoureuse et suivie pour atteindre les objectifs fixés, notamment les objectifs de lutte contre la crise climatique et de sauvegarde de la biodiversité.

Les recommandations qui suivent visent à préciser ou bonifier les leviers d'action proposés par le Document de consultation en se basant sur les constats formulés par le MAMH.

### Recommandation #2

**Assurer une participation publique efficiente** en mettant fin à la dualité des régimes en matière de participation publique en aménagement et en urbanisme au palier local.

#### L'état du droit

Depuis l'entrée en vigueur en 2017 de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*<sup>4</sup> (Loi sur les gouvernements de proximité), toute municipalité locale peut adopter

---

<sup>4</sup> L.Q. 2017, c.13.

une politique de participation publique qui contient des mesures complémentaires à celles qui sont prévues dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*<sup>5</sup> (LAU) et qui vise à favoriser la diffusion de l'information, la consultation et la participation active des citoyens au processus décisionnel en matière d'aménagement et d'urbanisme<sup>6</sup>. Lorsque la politique de participation publique de la municipalité respecte les exigences du *Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme*<sup>7</sup> (Règlement sur la participation) édicté en vertu de l'article 80.3 de la LAU, aucun acte adopté par le conseil de celle-ci en vertu de la LAU n'est susceptible d'approbation référendaire<sup>8</sup>. Ceci est vrai seulement si la municipalité indique dans sa politique, le cas échéant, qu'elle juge que celle-ci est conforme au Règlement sur la participation et qu'elle se prévaut de l'article 80.2 de la LAU, soit la soustraction au régime général.

Une politique de participation publique détermine les actes assujettis à une démarche de participation publique<sup>9</sup>. Or, ces actes doivent comprendre<sup>10</sup> :

1° tout règlement relatif à l'élaboration ou à la révision d'un plan d'urbanisme ;

2° tout règlement modifiant un plan d'urbanisme afin d'y introduire un programme particulier d'urbanisme ou de modifier un tel programme de façon que les règles de zonage proposées relatives aux usages principaux, aux constructions principales ou aux dimensions des constructions principales ne soient plus les mêmes ;

3° tout règlement visé par le troisième ou le quatrième alinéa de l'article 123 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) ;

4° toute résolution par laquelle une municipalité accorde, conformément à l'article 145.38 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, une autorisation à l'égard d'un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble qui déroge à une disposition visée au paragraphe 1 du troisième alinéa de l'article 123 de cette loi.

Notons que le contenu obligatoire comprend tous les actes susceptibles d'approbation référendaire. Une municipalité peut également décider d'assujettir d'autres actes à une démarche de participation publique, notamment un règlement d'urbanisme à caractère discrétionnaire ou un plan ou une politique en matière de mobilité durable, d'environnement ou de culture.

---

<sup>5</sup> RLRQ c. A -19.1, art. 123 à 127.

<sup>6</sup> *Id.*, art. 80.1.

<sup>7</sup> RLRQ, c. A -19.1, r. 0.1.

<sup>8</sup> LAU, préc. note 5, art. 80.2 al. 1.

<sup>9</sup> *Règlement sur la participation*, supra, note 5, art. 4 al. 1.

<sup>10</sup> *Id.*, al. 2.

## La problématique

Dans son document de consultation, le MAMH constate que « les citoyens s'impliquent peu dans les décisions en aménagement du territoire à toutes les échelles »<sup>11</sup> en mentionnant notamment que « les exigences de participation citoyenne des municipalités locales et des MRC sont minimales »<sup>12</sup>.

Le régime général fixe des mesures minimales de participation publique et comprend des actes susceptibles d'approbation référendaire. Dans ce régime, certaines municipalités optent pour la procédure de concordance afin d'éviter l'approbation référendaire. Il s'agit d'une situation qui peut susciter de la frustration auprès d'une partie de la population qui a alors l'impression que la municipalité tente de les écarter du processus décisionnel en usant d'un stratagème complexe qui comporte d'ailleurs des risques légaux et financiers importants pour la municipalité<sup>13</sup>.

Le régime d'exception auquel les municipalités peuvent souscrire en adoptant une politique de participation publique implique que la municipalité considère que sa politique est conforme au *Règlement de participation* et qu'elle se prévaut de l'article 80.2 de la LAU, soit la soustraction au régime général. Inversement il est possible pour une municipalité d'adopter une politique de participation publique sans indiquer qu'elle se prévaut de l'article 80.2 de la LAU. Cette situation est notamment privilégiée parce qu'elle permet à la municipalité de se doter d'une politique de participation publique, mais sans pour autant encourir les risques légaux associés au droit nouveau que représente la conformité au *Règlement sur la participation*. En effet, le *Règlement sur la participation* n'ayant pas prévu l'obligation minimale qu'un·e élu·e assure personnellement la mise en œuvre des différentes mesures de participation publique, le risque existe que les tribunaux jugent qu'une consultation ait été déraisonnable et insuffisante<sup>14</sup>. Les plus petites municipalités sont particulièrement frileuses à encourir ces risques d'autant plus que les obligations en matière de participation publique découlant du régime d'exception demandent des ressources importantes pour la mise en œuvre de la politique de participation publique.

Ainsi, nous estimons que l'encadrement de la participation publique en aménagement et en urbanisme au palier local n'est pas amélioré depuis la réforme de 2017. L'existence de deux régimes parallèles ainsi que d'une possibilité de tendre vers le régime d'exception tout en se prévalant du régime général place les municipalités devant des risques légaux tout en créant une iniquité au sein de la population. En effet, alors que des citoyen·nes peuvent continuer de s'opposer à certains actes par la procédure d'approbation référendaire, d'autres ont accès à des mesures de participation publique complémentaires à celles prévues par la LAU et certain·es sont soumis à un régime mixte. Il va sans dire que cette complexité peut engendrer de la confusion ainsi que du mécontentement dans la population.

---

<sup>11</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc. note 1, p. 11.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> SOPHIE DESLAURIERS, « La concordance pour éviter l'approbation référendaire : la légalité, les risques et une solution de rechange », (2019) 456 *Développements récents en droit municipal* 1, p. 31 à 45.

<sup>14</sup> *Id.*, p. 59 et 60.

## La recommandation

Nous soutenons qu'il faut mettre fin à la dualité des régimes en matière de participation publique en aménagement et urbanisme au palier local afin de favoriser les principes de l'urbanisme participatif. Il en va également de la protection de la capacité des citoyen·nes de se faire entendre lorsqu'une décision de leur conseil municipal pourrait avoir un impact sur leurs droits patrimoniaux.

Nous soumettons que l'encadrement juridique de la participation publique en aménagement et en urbanisme devrait être revu de manière à mettre fin à la dualité des régimes. Le nouveau régime, avec ou sans actes susceptibles d'approbation référendaire, devrait conserver les avancées que sont les mesures complémentaires prévues au *Règlement sur la participation* tout en précisant l'implication attendue des élus dans la mise en œuvre de celles-ci. Un régime unique aurait pour avantage de rendre les règles applicables à la population plus claires pour celle-ci, de réduire les risques légaux pour les municipalités, d'avoir de meilleurs projets et, surtout, d'éviter de tomber dans une logique pouvant antagoniser la municipalité et certains citoyens. La participation publique doit être un élément central de la Stratégie. S'attaquer aux problèmes de gouvernance qui entourent la participation publique est d'autant plus pertinent dans le contexte de l'urgence climatique et de la nécessaire transition écologique puisque les municipalités seront appelées à y jouer un rôle important, pour ne pas dire fondamental. La population doit pouvoir influencer les décisions des municipalités dans un cadre juridique qui permet d'atteindre un équilibre entre les intérêts privés et les intérêts collectifs.

Nous précisons également que l'encadrement juridique de la participation publique en aménagement et en urbanisme devrait aborder le fait que les plus petites municipalités perçoivent les ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques de participation publique comme un frein. Il serait opportun d'offrir la possibilité aux municipalités locales de déléguer l'adoption d'une politique de participation publique à leurs MRC. Il serait également opportun de réfléchir à la possibilité de créer des organismes consultatifs indépendants, de juridiction supralocale ou régionale, permettant d'appuyer ces petites municipalités dans la mise en œuvre d'une telle politique de participation publique.

## Recommandation # 3

Assujettir l'aménagement du territoire à la **gouvernance climatique et à une analyse climatique** mesurant notamment les effets des décisions en aménagement et en urbanisme sur le climat et sur le territoire.

Dans son document de consultation, le MAMH fait état de nombreux enjeux de gouvernance, notamment au niveau de l'exemplarité de l'État et de la difficulté d'établir un leadership fort en matière d'aménagement du territoire qui participe à la lutte contre les changements climatiques<sup>15</sup>. Opérationnaliser la gouvernance climatique et la bonifier sont des leviers d'action qui permettrait d'améliorer l'exemplarité de l'État et la cohérence de ses actions.

---

<sup>15</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc. note 1, p. 13.

## L'état du droit

La *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*<sup>16</sup> a été adoptée par le gouvernement du Québec en octobre 2020. Cette loi modifie notamment la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*<sup>17</sup> afin d'y ajouter des pouvoirs et responsabilités au ministre de l'Environnement dans la lutte contre les changements climatiques. Elle crée également le Comité consultatif sur les changements climatiques.

Parmi les nouveaux pouvoirs du ministre de l'Environnement figure celui de guider le gouvernement sur les questions de lutte contre la crise climatique et d'assurer une gouvernance intégrée en la matière<sup>18</sup>.

## La recommandation

Le cadre juridique actuellement mis en place fait en sorte que le MAMH doit s'assurer de consulter le ministre de l'Environnement dans toute décision qui impacte la lutte contre les changements climatiques. Comme le démontre largement le document de consultation, les considérations climatiques reliées à l'aménagement du territoire et l'urbanisme sont nombreuses et complexes. Cet état de fait risque de s'accroître avec l'accélération des changements climatiques et la nécessité d'adaptation qui en découle. Dans l'élaboration de la Stratégie, le MAMH ne peut donc faire fi des recommandations et conseils du ministre de l'Environnement afin d'assurer que la Stratégie, l'aménagement du territoire et l'urbanisme s'inscrivent en cohérence avec la gouvernance climatique et la lutte contre les changements climatiques.

Pour assurer une meilleure gouvernance climatique, et au regard de l'interrelation évidente entre l'aménagement du territoire et la lutte contre les changements climatiques, le CQDE recommande que le MAMH soit identifié dans la loi comme étant l'un des ministères que peut conseiller le Comité consultatif sur les changements climatiques. Tout comme c'est le cas pour le ministre de l'Environnement, le Comité consultatif sur les changements climatiques devrait pouvoir conseiller le MAMH de sa propre initiative ou à la demande du MAMH.

Les décisions des ministères et des organismes gouvernementaux procèdent généralement sans analyse objective de leurs impacts éventuels sur le territoire et le climat. Le territoire et le climat ne sont malheureusement toujours pas les dénominateurs communs de tous les exercices de réflexion et de planification des parties prenantes du développement du Québec. Assurer la collaboration, la cohésion et la complémentarité des interventions en aménagement et en urbanisme dans toutes les sphères et à toutes les échelles exige de systématiser la prise en compte des impacts éventuels des décisions publiques sur le territoire et le climat. Pour ce faire, le gouvernement doit adopter une clause climat et territoire, assortie de critères transparents et d'objectifs, en vertu duquel il évalue, en amont de ses décisions et de l'adoption de ses politiques publiques, les impacts qu'elles auront sur le territoire et le climat. Le CQDE recommande donc que le gouvernement se dote **d'une grille d'analyse climatique** pour chacune

---

<sup>16</sup> L.Q. 2020, c. 19.

<sup>17</sup> RLRQ, c. m -30.001.

<sup>18</sup> *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, RLRQ c. m -30.001, art. 10.1.

des orientations et décisions adoptées (stratégies, politiques, programmes, mesures, directives, etc.). Cette grille permettra d'assurer la cohérence et la coordination de ses actions et de pouvoir imposer des critères d'écoconditionnalité.

#### Recommandation #4

Créer un ministère compétent en matière d'aménagement du territoire et de transport

Dans son document de consultation, le MAMH propose l'orientation 6 « Une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports favorisant la mobilité durable »<sup>19</sup>. Les constats ayant mené à cette orientation sont que « l'intégration de la planification des transports à l'aménagement du territoire est déficiente »<sup>20</sup> et que « l'approche de financement gouvernemental en transport favorise l'auto solo. Or, il est essentiel de miser davantage sur le transport en commun et actif. Les solutions en cette matière doivent être modulées selon la nature des milieux »<sup>21</sup>. La fusion du ministère des Transports et du ministère des Affaires municipales qui mènerait à la mise en place d'un ministère compétent en matière d'aménagement du territoire et des transports n'est pas actuellement envisagée comme étant un levier d'action à explorer. Pourtant, il s'agirait d'une solution adéquate à différents enjeux de gouvernance. Penser le territoire de manière cohérente suppose en effet de réfléchir l'aménagement du territoire et les transports de manière coordonnée. Il s'agit selon nous du levier d'action le plus important à explorer pour atteindre une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports. Un tel ministère serait notamment responsable de la Stratégie, de la Politique de mobilité durable - 2030<sup>22</sup> et de son Plan d'action 2018-2030<sup>23</sup>. Afin d'assurer que ces ministères soient réunis en un ministère de manière durable, le CQDE recommande de modifier la loi constitutive du ministère des Transports<sup>24</sup> ainsi que la loi constitutive du ministère des Affaires municipales<sup>25</sup>. Cette modification législative permettrait en plus d'établir clairement la mission et le rôle du ministère compétent en aménagement et en transport.

#### Recommandation #5

**Assujettir les municipalités à la Loi sur le développement durable.**

Le Document de consultation identifie l'intégration des principes de développement durable au cadre d'aménagement comme un des leviers d'action<sup>26</sup>.

---

<sup>19</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc. note 1, p.26

<sup>20</sup> *Id.*, p. 25.

<sup>21</sup> *Id.*

<sup>22</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des Transports, « Politique de mobilité durable : transporter le Québec vers la modernité », (2018).

<sup>23</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère des Transports, « Plan d'action 2018-2023 - Politique de mobilité durable : transporter le Québec vers la modernité », (2018).

<sup>24</sup> *Loi sur le ministère des Transports*, RLRQ, c. M -28.

<sup>25</sup> *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire*, RLRQ, c. M - 22.1.

<sup>26</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc. note 1, p. 12.

Afin de concrétiser ce levier d'action, le gouvernement du Québec devrait se prévaloir de l'article 4 (1) de la *Loi sur le développement durable* (LDD)<sup>27</sup> afin d'assujettir les municipalités au respect de cette loi. L'article 4 prévoit que le gouvernement peut déterminer une date à partir de laquelle la loi s'impose, en plus de l'Administration, aux municipalités. Le respect de la LDD imposerait aux municipalités l'obligation de considérer les enjeux environnementaux et de changements climatiques dans leur prise de décisions. La LDD permettrait d'améliorer les mesures de suivi et d'imposer certaines balises claires et un cadre uniforme à l'action municipale québécoise.

L'assujettissement des municipalités à cette loi assurerait par ailleurs une meilleure intervention en faveur de la transition écologique. Les municipalités seraient, tout comme les ministères le sont à l'heure actuelle, dans l'obligation légale de respecter les orientations énoncées dans la stratégie gouvernementale sur le développement durable. Cela permettrait au gouvernement d'agir comme le gardien de l'intérêt général qui guide l'action municipale alors que les acteurs locaux auraient des balises plus claires à respecter.

Aussi, l'assujettissement formel des municipalités à la *LDD* marquerait davantage le rôle des municipalités en tant que vecteur essentiel et incontournable de la mise en œuvre du développement durable dans nos collectivités locales. Le message lancé aux tribunaux en serait encore moins équivoque quant au rôle des municipalités dans la protection de l'environnement sur leur territoire, validant ainsi, du même coup leur rôle de « fiduciaire de l'environnement » consacré dans la jurisprudence de la Cour suprême<sup>28</sup>.

## Recommandation # 6

**Revoir la préséance** qu'exerce le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles sur les terres du domaine de l'État afin d'assurer une meilleure cohérence dans l'aménagement du territoire sur l'ensemble du territoire québécois.

### L'état du droit

Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) a, par défaut, l'autorité sur toutes les terres du domaine de l'État. Cette autorité de gestion peut être accordée à un autre ministère ou à un organisme public par loi ou par décret. Le MERN, un autre ministère ou un organisme identifié, agit à titre de propriétaire des terres puisqu'il y exerce les droits et pouvoirs d'un propriétaire.

La loi prévoit également que le ministre prépare, avec la collaboration des ministères concernés, un plan d'affectation des terres pour toute partie du domaine de l'État qu'il détermine. Ce plan d'affectation se répercute dans la mise en œuvre de différentes lois, dont la LAU. Le plan d'affectation a notamment priorité sur le plan métropolitain d'aménagement et de développement et sur le schéma d'aménagement d'une communauté régionale ou d'une municipalité régionale de comté de la LAU.

---

<sup>27</sup> RLRQ, c. D-8.1.1.

<sup>28</sup> Voir *114957 Canada Inc. (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241 et *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Product Ltd.*, [2004] 2 R.C.S. 74.

Le plan d'affectation semble avoir, au regard du texte de la disposition, un objectif qui ne nécessite pas de tenir compte des impératifs de protection de l'environnement, de protection du territoire ou de planification du territoire en matière d'urbanisme. L'alinéa 2 de l'article 21 se lit comme suit :

Le plan d'affectation définit et indique des sites et des unités territoriales et détermine leur vocation, en fonction d'objectifs et d'orientations que le gouvernement et les ministères concernés y poursuivent ou entendent y poursuivre, en ce qui a trait à la conservation et la mise en valeur des ressources et l'utilisation du territoire.

Les terres du domaine de l'État sont donc, en quelque sorte, exclues de toute la démarche de la Stratégie, la planification des activités sur ces terres relevant du MERN. Or, cette situation est hautement contestable. La LAU classe le plan d'affectation des terres du domaine de l'État comme une orientation gouvernementale. À ce titre, la préséance du plan d'affectation, son élaboration et ses priorités et ses impacts sur l'aménagement du territoire devraient être discutés dans le cadre de la Stratégie.

La situation actuelle fait en sorte que le MERN et le plan d'affectation des terres ont préséance sur les autres outils de planification et les autres décideurs. Les acteurs du monde municipal, tout comme la population, doivent donc subir les décisions du MERN dans un contexte où aucune consultation publique n'est prévue.

#### La recommandation

##### *L'évaluation environnementale stratégique*

La *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>29</sup> (LQE) prévoit qu'une évaluation environnementale stratégique peut être menée afin d'évaluer tout plan, politique, stratégie de l'Administration publique. L'objectif de l'évaluation environnementale stratégique est ainsi identifié par la loi<sup>30</sup> :

Lors de l'élaboration des programmes de l'Administration, une telle évaluation a notamment pour objectif de favoriser une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, dont ceux liés aux changements climatiques et à la santé de l'être humain ou aux autres espèces vivantes. Elle a aussi pour objectif la prise en compte des impacts cumulatifs et le respect des principes de développement durable prévus par la *Loi sur le développement durable* ([chapitre D-8.1.1](#)) lors de l'élaboration des programmes de l'Administration. Elle peut également, le cas échéant, avoir pour objectif de déterminer des conditions d'acceptabilité environnementale et sociale des projets découlant de ces programmes.

Sauf exception<sup>31</sup>, ce sont les documents identifiés par règlement qui peuvent être soumis à une évaluation environnementale stratégique. L'adoption d'un tel règlement se fait toujours

---

<sup>29</sup> RLRQ c. Q -2.

<sup>30</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc. note 29, art. 95.10 al. 3.

<sup>31</sup> *Id.*, art. 95.10 al. 2 : le gouvernement peut exceptionnellement identifier un document à soumettre à l'évaluation environnementale stratégique sans que celui-ci ne soit identifié par règlement.

attendre, ce qui nuit considérablement à la mise en œuvre de l'article 95.10 de la LQE et la tenue d'évaluations environnementales stratégiques.

Le Plan d'affectation des terres du domaine de l'État devrait faire partie des documents de l'Administration soumis à une telle évaluation. Cela impliquerait la tenue de consultations du public et des parties prenantes<sup>32</sup>. Les municipalités pourraient profiter de cette évaluation environnementale stratégique afin d'identifier les projets d'aires protégées et de protection de milieux naturels projetés sur leur territoire afin de limiter les incidences du plan d'affectation sur ces projets. La population serait également invitée à présenter ses préoccupations quant au Plan d'affectation.

Le MAMH serait d'office partie prenante à ce processus puisqu'il fait partie des ministères désignés par la LQE pour siéger sur le Comité consultatif sur les évaluations environnementales stratégiques<sup>33</sup>. Par la tenue d'une évaluation environnementale stratégique, les enjeux d'aménagement du territoire et d'urbanisme pourraient donc être mieux pris en compte en amont de la révision du plan d'affectation.

#### *Ajouter des restrictions au pouvoir d'affectation*

L'un des enjeux relatifs au plan d'affectation mis en place par le ministre de l'Énergie, avec l'approbation du gouvernement, est l'opacité des processus de prise de décision. Quels sont les facteurs qui sont considérés ? La loi donne à l'article 21 al. 2 la précision suivante :

Le plan d'affectation définit et indique des sites et des unités territoriales et détermine leur vocation, en fonction d'objectifs et d'orientations que le gouvernement et les ministères concernés y poursuivent ou entendent y poursuivre, en ce qui a trait à la conservation et la mise en valeur des ressources et l'utilisation du territoire.

De plus, la mission suivante est donnée au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles dans sa loi constitutive :

11.1. Le ministre a pour mission d'assurer, dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée, la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles, dont la faune et son habitat, ainsi que des terres du domaine de l'État.

Dans cette perspective de développement durable et de gestion intégrée, le ministre des Ressources naturelles et de la Faune et le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs concluent un protocole d'entente portant sur la concertation entre leurs ministères préalablement à toute détermination d'orientations et de choix de priorités en matière de faune et de parcs. Ce protocole d'entente vise notamment les matières devant faire l'objet de la concertation, les modalités de celle-ci, la

---

<sup>32</sup> *Id.*, art. 95.15.

<sup>33</sup> *Id.*, art. 95.11.

production des avis en matière de faune, ainsi que leur communication entre les deux ministères et leur prise en compte par ces derniers.

De ces deux extraits, nous soulignons ceci : le ministre de l'Énergie doit collaborer dans une certaine mesure avec les autres ministères afin de remplir sa mission de conservation et de mise en valeur des ressources naturelles. À première vue, il s'agit somme toute d'une obligation limitée au regard des impacts larges des décisions prises par ce ministère.

Ces deux extraits mettent également en avant-plan le rôle de mise en valeur des ressources naturelles, à la fois du MERN et du plan d'affectation. Or, l'affectation des terres devrait avoir une fin plus large que l'exploitation des ressources naturelles. Notamment, l'affectation des terres devrait tenir compte de l'importance de protéger le territoire et l'environnement et non seulement se limiter à l'exploitation des ressources naturelles. Dans ce contexte, la loi pourrait prévoir des critères qui devraient être pris en compte dans la création du plan d'affectation des terres du domaine de l'État et préciser quels ministères doivent nécessairement être consultés. Un tel ajout permettrait d'améliorer la transparence du processus et la prise en compte d'enjeux diversifiés et d'importance pour le territoire.

## Croissance urbaine

- *Est-ce que les orientations proposées couvrent adéquatement les enjeux que vous jugez incontournables pour la Stratégie ?*
- *Des enjeux importants ont-ils été oubliés ? Si oui, lesquels ?*
- *Êtes-vous en accord avec les leviers d'action proposés ?*

Le CQDE est en accord avec les orientations et enjeux présentés par le Document de consultation, auxquels nous souhaitons apporter une réflexion additionnelle. Jusqu'à ce jour, les territoires non développés ou non occupés par un usage anthropique particulier sont largement considérés comme des territoires en attente d'être développés. De cela découle nécessairement une perte continue de milieux naturels, de milieux humides et de terres agricoles. La question suivante se pose alors : la croissance urbaine ne pouvant se perpétuer à l'infini, quand aura-t-elle une fin ? Ou, autrement formulée : le territoire étant une ressource limitée, y a-t-il une fin objective au développement ? Cette réflexion est primordiale pour assurer la résilience du territoire québécois et la conservation d'un équilibre écosystémique.

À ce titre, l'un des leviers d'action présenté par le Document de consultation est celui d'assurer une protection et une mise en valeur de tout milieu non urbanisé, dont le territoire agricole et les milieux naturels, notamment afin d'assurer la connectivité entre ces derniers. Il s'agit d'un levier d'action essentiel et prioritaire à mettre en œuvre.

## Recommandation #7

Inclure des **seuils minimaux de conservation** en fonction du contexte d'occupation du territoire dans les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) et les différents outils de planification supralocaux ou locaux et veiller à leur mise en œuvre. Ces seuils minimaux doivent nécessairement être tributaires des enseignements de la science, notamment quant aux superficies minimales essentielles au maintien des équilibres écosystémiques.

Dans la section « les terres agricoles et les milieux naturels » de son document de consultation, le MAMH constate que « le cadre d'aménagement actuel ne favorise pas une protection et une mise en valeur optimales du territoire agricole et des milieux naturels »<sup>34</sup> et que celui-ci « est peu efficace pour optimiser l'utilisation du sol et prévenir les empiétements sur les milieux sensibles »<sup>35</sup>.

Le Québec s'est engagé à protéger 30 % de son territoire d'ici 2030. Cet objectif de protection du territoire devrait se répercuter sur l'ensemble du territoire québécois et impliquer les collectivités et les instances municipales.

Nous nous permettons de reprendre ce passage du mémoire déposé par Nature Québec et le Réseau de milieux naturels protégés dans le cadre de la présente consultation pour illustrer l'importance d'avoir des cibles de conservation<sup>36</sup> :

L'Étude des trois conditions globales pour la conservation de la nature et l'utilisation durable des ressources au Québec (Marchand et coll., 2021) et les grandes orientations du livre blanc pour le Sud du Québec (Auzel et coll., 2021) devraient constituer le socle autour duquel s'articulera la réflexion dans l'élaboration de la SNUAT et de la nouvelle Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en matière de protection des milieux naturels.

Il est indispensable que la SNUAT fixe des objectifs de conservation de la nature mesurables et temporels. La littérature scientifique récente propose des seuils minimaux de conservation des milieux naturels de plus de 20 % en zones habitées, de 25 à 75 % en zones mixtes ou partagées, et de 50 % dans les régions sauvages (Locke, 2013 ; Locke et coll., 2019 ; Marchand et coll., 2021 ; Garibaldi et coll., 2021). À l'échéance de 2030, Marchand et coll. (2021) propose, plus spécifiquement pour le Québec, 25 % en zones urbaines, périurbaines ou agricoles, 30 % en zones partagées et 35 % pour le nord du Québec. Ceci faciliterait l'atteinte de l'objectif de 30 % d'aires protégées en 2030 fixé par le Québec dans la foulée des recommandations de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). Pour être en mesure de contrer la perte de biodiversité, se prémunir des conséquences des changements climatiques et assurer le captage du carbone, le choix des sites à protéger est stratégique.

Les outils de planification, notamment les Plans régionaux de milieux humides et hydriques (PRMHH) et les Plans directeurs de l'eau (PDE), sont des outils qui ont notamment pour objet de nous permettre d'acquérir la nécessaire connaissance préalable du territoire. Détenir cette connaissance est essentiel afin de déterminer les cibles minimales et essentielles de protection des milieux naturels. Il est donc essentiel d'assurer la cohérence dans les différents outils développés, notamment les PRMHH et les PDE, pour fixer ces cibles et les atteindre.

---

<sup>34</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc. note 1, p. 23

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> NATURE QUÉBEC ET RÉSEAU DE MILIEUX NATURELS PROTÉGÉS, « Mémoire de Nature Québec et du Réseau de milieux naturels protégés concernant la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires », (24 août 2021), p. 9.

La Stratégie devrait s'arrimer aux grands objectifs et aux nouvelles cibles du Québec en matière de protection des milieux naturels (30 % en 2030, pour le territoire tant terrestre que marin). Il semble aussi utile de rappeler, car on semble avoir tendance à l'oublier, l'objectif d'« aucune perte nette » de milieux humides et hydriques fixé par la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques<sup>37</sup>. Ces cibles de protection doivent être déclinées dans les orientations gouvernementales et les schémas pour s'assurer que toutes les régions y contribuent. Elles doivent aussi être assorties d'indicateurs de suivi pour en mesurer l'atteinte par une reddition de comptes fréquente, simple et explicite, à l'échelle régionale. Le gouvernement devrait par ailleurs officialiser les objectifs de conservation par décret ou par l'adoption d'une loi fixant ces objectifs, notamment afin de lancer le signal clair de sa volonté d'atteindre cet objectif en plus de s'engager dans une obligation de résultat. Ceci étant, nous considérons également que des mesures doivent être étudiées par le gouvernement du Québec afin d'assurer la mise en œuvre par les instances supralocales et locales de ces cibles de conservation. Cette mise en œuvre pourrait être supervisée par un organisme indépendant. L'opportunité de bonifier le mandat de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) afin d'y inclure la protection des milieux naturels ou de créer une autre organisation similaire dans son fonctionnement sont des leviers d'action à explorer.

Enfin, pour atteindre un tel résultat, le législateur doit réitérer, encore plus clairement s'il le faut, qu'il incombe ultimement aux municipalités locales de mettre en œuvre ces objectifs de conservation, via leur réglementation d'urbanisme et que lorsqu'elles agissent en conformité avec ce cadre légal et réglementaire, cela ne peut constituer de l'expropriation déguisée<sup>38</sup>.

## Milieux de vie

- *Est-ce que les orientations proposées couvrent adéquatement les enjeux que vous jugez incontournables pour la Stratégie ?*
- *Des enjeux importants ont-ils été oubliés ? Si oui, lesquels ?*
- *Êtes-vous en accord avec les leviers d'action proposés ?*

De manière générale, le CQDE accueille favorablement les orientations qui sont présentées dans le Document de consultation. Nous constatons cependant que l'une des menaces principales à la réalisation de la vision présentée et à la mise en œuvre des leviers d'action est l'urgence climatique, ce qui inclut autant les enjeux d'atténuation que d'adaptation. Il est primordial de mieux planifier afin de prendre en compte ces enjeux. Les impacts cumulatifs sur l'environnement des décisions de planification et de la réalisation de projets ne sont pas pris en compte ni comptabilisés à l'heure actuelle, ce qui peut constituer une menace à des milieux de vie durables. Pour changer cette situation, il est nécessaire d'agir avec cohérence et en développant une vision régionale basée sur la connaissance du territoire. Les enjeux du territoire et de la crise climatique ne se bornent pas aux limites d'une municipalité locale. Mettre en place des outils qui permettront d'améliorer les connaissances, de prendre en compte les impacts

---

<sup>37</sup> L.Q. 2017, c. 14.

<sup>38</sup> Pour un exemple d'un tel résultat judiciaire, voir *Dupras c. Ville de Mascouche*, 2020 QCCS 2538 (porté en appel), où la Cour supérieure, reconnaissant que la Ville s'est conformée aux OGAT, au PMAD de la CMM et aux orientations du schéma d'aménagement de la MRC n'en conclut pas moins que le règlement de zonage assurant la protection du couvert forestier sur un terrain privé constitue une expropriation déguisée.

cumulatifs et d'avoir une vision globale d'une régionale améliorerait non seulement la protection de l'environnement, mais également la qualité de vie des collectivités.

Pour ce faire, le CQDE propose notamment la mise en place d'une évaluation environnementale régionale. Cet outil permettrait notamment d'épauler certains leviers d'action identifiés, notamment la mise en place sans plus attendre de la trame verte et bleue ou encore une meilleure planification et localisation des activités industrielles lourdes.

## Recommandation # 8

Mettre en place une procédure **d'évaluation environnementale régionale**. Cette procédure devrait être obligatoire pour chaque région du Québec et effectuée à intervalle fixe.

Le document de consultation préparé par le MAMH indique un manque de données et de connaissances du territoire, ce qui nuit à la prise de décisions et à la planification<sup>39</sup>. Le MAMH constate en outre que peu de mécanismes de suivi sont prévus pour mesurer les effets de la planification sur le territoire et que sans ces mécanismes de suivi, il est difficile de fixer des cibles et de mesurer l'atteinte de celles-ci<sup>40</sup>.

L'instauration d'une évaluation environnementale régionale s'avèrerait être un levier d'action efficace afin de résoudre ou, à tout le moins, diminuer les effets négatifs de ces constats liés à la gouvernance. Ce levier d'action pourrait également avoir des répercussions positives sur des constats relatifs à d'autres axes du document de consultation. L'évaluation environnementale régionale permettrait en plus de prendre en compte les contraintes naturelles et anthropiques, notamment les effets des changements climatiques, afin de soutenir le développement de communautés durables et résilientes<sup>41</sup>. L'évaluation environnementale régionale pourrait en plus permettre une meilleure planification industrielle<sup>42</sup>, entre autres en prenant en compte et en anticipant les impacts cumulatifs de ces zones, en plus de pouvoir aider à tracer un portrait des principaux enjeux ruraux<sup>43</sup>. L'évaluation environnementale régionale pourrait également être une réponse directe afin de mettre en œuvre l'un des leviers d'action identifiés par le ministère afin d'améliorer l'exemplarité de l'État<sup>44</sup>.

## L'état du droit

Le droit québécois ne prévoit pas à l'heure actuelle la possibilité de mener une évaluation environnementale régionale. La LQE permet la tenue de deux types d'évaluation environnementale : la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement qui permet d'évaluer les impacts d'un projet précis ainsi que l'évaluation environnementale stratégique qui vise des documents de l'Administration. Cette dernière évaluation n'a pas

---

<sup>39</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc. note 1, p. 9.

<sup>40</sup> *Id.*, p. 22.

<sup>41</sup> *Id.*, p. 34.

<sup>42</sup> *Id.*, p. 35.

<sup>43</sup> *Id.*, p. 39.

<sup>44</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc. note 1, p. 14. Le levier d'action se lit ainsi : Des choix d'aménagement qui font l'objet d'analyses des impacts anticipés sur le territoire et les ressources, lesquelles sont rendues publiques.

encore été opérationnalisée, aucun règlement ne précisant quels sont les documents de l'Administration qui devraient être soumis à une évaluation environnementale stratégique.

La LQE prévoit une procédure particulière pour chacune de ces formes d'évaluation environnementale<sup>45</sup>. La procédure de l'évaluation environnementale stratégique est celle qui offre le modèle le plus intéressant duquel s'inspirer pour mettre en place une procédure d'évaluation environnementale régionale.

### La recommandation

L'évaluation environnementale régionale permet de tracer un portrait environnemental global d'une région et s'inscrit dans une démarche visant à acquérir la nécessaire connaissance préalable du territoire, essentielle à un développement véritablement durable de celui-ci. Par le fait même, une telle évaluation permet d'avoir une meilleure vision des impacts que peuvent avoir les développements et les activités sur une région entière. L'évaluation environnementale régionale permet d'aller au-delà d'une évaluation par projet ou par développement. L'évaluation environnementale régionale permettrait également une meilleure acceptabilité sociale des projets de développement. La procédure d'évaluation environnementale régionale comprendrait une période de consultation du public. Ainsi, la réalisation d'une évaluation environnementale régionale permettrait d'identifier les composantes sensibles, les milieux d'intérêts et les préoccupations de la population. Les municipales de même que les promoteurs seraient mieux à même de proposer des projets positifs pour les communautés en détenant ces informations en amont de l'idéation de projets.

L'évaluation environnementale régionale permettrait en plus de prendre en considération les plans régionaux de milieux humides et hydriques (PRMHH) et les Plans directeurs de l'eau (PDE) — en fait, une telle prise en compte est incontournable — et d'assurer la convergence et la cohérence dans ces outils qui permettent de mieux connaître le territoire. L'utilisation cohérente des outils qui permettent d'acquérir ces connaissances est en effet essentiel afin de créer des milieux de vie complets, durables, inclusifs et verts.

### Recommandation #9

Réformer la *Loi sur l'expropriation* dans l'objectif de faciliter la protection des milieux naturels. Dans cette perspective, inclure la lutte aux changements climatiques et la protection de la biodiversité comme motif d'utilité publique ou de fin municipale.

Rappelons aussi que l'expropriation est seulement un outil juridique parmi d'autres qui permet aux municipalités, souvent en dernier recours, de veiller à la protection des milieux sensibles et l'aménagement durable du territoire. En effet, tout ce qui mérite d'être protégé ne doit pas nécessairement être acquis par les corps publics, mais dans les cas nécessitant de recourir à l'expropriation, il y a lieu de rétablir un certain équilibre entre une juste compensation offerte au propriétaire privé et la capacité de payer de la collectivité.

Plusieurs acteurs, que ce soit du monde municipal ou de la société civile, demandent que la Loi sur l'expropriation soit réformée, notamment afin de réduire le montant des indemnités accordées aux expropriés lors d'une procédure d'expropriation formelle. Les indemnités

---

<sup>45</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc. note 29, art. 95.10 et s.

actuellement accordées en fonction de la loi sont effectivement souvent démesurées et peuvent nuire au développement d'infrastructures publiques, qu'il s'agisse d'infrastructures de transport en commun, de parcs ou d'infrastructures vertes. Le CQDE estime que la loi pourrait prévoir une modulation des indemnités dans certaines circonstances déterminées, notamment pour certaines catégories de fins municipales, comme les infrastructures vertes.

Cela étant, le CQDE porte plus particulièrement son attention sur des modifications qui pourraient être apportées au pouvoir d'expropriation afin que ce pouvoir de dernier recours puisse mieux servir la protection de l'environnement et des milieux naturels.

### L'état du droit

L'expropriation est un outil juridique qui permet à une autorité publique de « s'approprier un immeuble ou le démembrement de celui-ci à des fins (d'utilités) publiques, moyennant le paiement à l'exproprié d'une juste indemnité »<sup>46</sup>.

Soulignons d'emblée deux caractéristiques importantes de l'expropriation :

- Elle peut être réalisée par des corps publics seulement, en principe ;
- Le pouvoir d'expropriation doit être prévu par une loi.

La *Loi sur l'expropriation* prévoit la **procédure** qui doit être suivie afin de procéder à une expropriation. Elle ne prévoit cependant pas de pouvoirs d'expropriation. Le palier municipal détient de larges pouvoirs généraux en matière d'expropriation que le législateur provincial lui a délégués. Les municipalités locales tirent notamment leur **pouvoir d'expropriation** de la *Loi sur les cités et villes*<sup>47</sup> ou du *Code municipal du Québec*<sup>48</sup> selon le régime juridique qui leur est applicable.

Ces deux articles presque identiques prévoient quatre situations pour lesquels une municipalité peut utiliser la procédure d'expropriation :

**570.** Le conseil peut, en se conformant aux dispositions des articles 571 et 572 et aux procédures d'expropriation prévues par la loi,

1° s'approprier tout immeuble, partie d'immeuble ou servitude nécessaire à l'exécution des travaux qu'elle a ordonnés dans les limites de ses attributions ;

2° s'approprier, en tout ou en partie, les chemins pavés ou empierrés sur le territoire de la municipalité appartenant à des personnes, sociétés ou personnes morales de droit privé ;

3° s'approprier tout immeuble ou partie d'immeuble ou servitude dont elle a besoin pour toutes fins municipales, y compris le stationnement des voitures automobiles ;

---

<sup>46</sup> NIKOLAS BLANCHETTE, « Introduction au droit de l'expropriation », 2019, Vol. 462, *Développements récents en droit de l'expropriation*, p. 40.

<sup>47</sup> RLRQ, c. C -19.

<sup>48</sup> RLRQ, c. C -27.1.

4° s'approprier tout immeuble ou partie d'immeuble qu'elle compte céder à un centre de services scolaire en application de l'article 272.2 de la Loi sur l'instruction publique.

(nos soulignements)

Le paragraphe 3 prévoit qu'une municipalité locale peut exproprier un immeuble à des fins municipales. C'est sur ce concept, ainsi que sur celui d'utilité publique que nous nous attardons dans la prochaine section.

#### L'utilité publique dans la loi actuelle : les possibilités et les limites

Selon l'état actuel du droit, toute expropriation doit viser une **fin d'utilité publique réelle et légitime**<sup>49</sup>. L'expropriation constituant une atteinte au droit à la propriété, une interprétation stricte et restrictive est privilégiée par les tribunaux<sup>50</sup>. Le concept de fin d'utilité publique reçoit donc une telle interprétation.

Cette condition est précisée dans différents articles de loi, notamment dans le Code civil du Québec :

**952.** Le propriétaire ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est par voie d'expropriation faite suivant la loi pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

Le Code civil du Québec est en quelque sorte le socle de l'existence du droit d'exproprier. Il précise que l'expropriation doit servir une cause d'utilité publique. Les lois municipales précisent les conditions d'existence du pouvoir d'expropriation des instances municipales. Dans la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec*, le concept d'utilité publique est complété par celui de fin municipale. Ces lois donnent un pouvoir d'expropriation aux municipalités locales afin d'acquérir un immeuble dont elles ont besoin pour toutes fins municipales.

Concernant **l'utilité publique**, soulignons que :

- Le concept d'utilité publique se confond avec celui d'intérêt public<sup>51</sup> ;
- Les instances gouvernementales et administratives sont les plus à même de déterminer ce qui est dans l'intérêt public ;
- La personne qui conteste le droit d'expropriation doit démontrer notamment que ce n'est pas dans l'intérêt public<sup>52</sup>.

Une **fin municipale** peut se définir comme « un objectif qui peut être utile à la municipalité, à l'ensemble de ses contribuables ou encore qui est prévue par la législation municipale »<sup>53</sup>, bien qu'il ne s'agisse pas d'une définition officielle. La Cour suprême a plutôt noté qu'il n'existe pas

---

<sup>49</sup> NIKOLAS BLANCHETTE, préc. note 41, p. 44.

<sup>50</sup> *Leiriao c. Val-Bélair (Ville)*, 1991 CanLII 46, p. 352.

<sup>51</sup> *Desrochers c. Ville de Warwick*, J.E. 2001-1606 (C.S.).

<sup>52</sup> *Ville de Notre-Dame-du-Lac c. Martin*, J.E. 2002-725 (C.S.).

<sup>53</sup> Jean HÉTU, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, Wolters Kluwer, 2020, p. 7067, par. 7.25

de définition fixe de ce qu'est une fin municipale<sup>54</sup>. Il est donc possible d'en conclure que ce concept est sujet à interprétation et à évolution.

Voici certains exemples de ce que peut constituer une fin municipale, telle que déjà reconnue par la jurisprudence : l'ouverture ou la réfection d'un chemin public, la prolongation d'une rue, l'implantation d'un golf municipal, la création d'un parc ou encore la création d'une piste cyclable<sup>55</sup>.

Précisons qu'une municipalité locale peut exercer son pouvoir d'expropriation à des fins locales dans le respect des compétences ou champs d'action qui lui sont délégués par le palier provincial. À titre d'exemple, les municipalités locales ne pourraient pas exproprier un immeuble afin de créer un corridor récréatif puisque cette compétence relève plutôt des MRC<sup>56</sup>.

### La recommandation

Selon l'état actuel du droit québécois, il pourrait être envisageable pour une autorité publique, habilitée à effectuer une expropriation, de justifier celle-ci par la lutte contre la crise climatique. Cependant, une expropriation fondée entièrement sur la lutte contre la crise climatique pourrait être risquée. Il pourrait sembler étonnant d'arriver à la conclusion que la lutte contre la crise climatique n'est pas une fin municipale considérant que la *Loi sur les compétences municipales* donne spécifiquement aux municipalités compétence en matière d'environnement. Néanmoins, en l'absence d'une indication claire dans la loi, une municipalité locale qui souhaiterait utiliser son pouvoir d'expropriation afin de lutter contre la crise climatique risquerait de voir son expropriation contestée et serait possiblement appelée à justifier l'expropriation devant les instances judiciaires.

La *Loi sur l'expropriation*, puisqu'elle ne prévoit que la procédure à suivre lorsqu'une autorité publique habilitée à le faire souhaite effectuer une expropriation, ne prévoit pas les situations dans lesquelles une expropriation peut être faite. Le concept d'utilité publique, d'intérêt public ou de fins municipales ne se retrouve donc pas dans cette loi.

Afin d'élargir le pouvoir d'expropriation des municipalités locales, il serait donc nécessaire de modifier les lois municipales, par exemple la *Loi sur les compétences municipales*, la *Loi sur les cités et villes* ainsi que le *Code municipal du Québec* afin d'inclure la lutte contre la crise climatique ou les actions visant la protection de la biodiversité comme motifs d'utilité publique ou de fin municipale. Il pourrait être pertinent que cet ajout soit suffisamment balisé afin d'éviter que ce pouvoir d'expropriation ne devienne un fourre-tout et soit dénaturé jusqu'à ne plus servir l'objectif initial.

Dans un contexte où la *Loi sur les compétences municipales* et les tribunaux reconnaissent tout autant le pouvoir d'intervention des municipalités en matière d'environnement, que leur devoir d'agir en faveur de sa protection, l'intégration de l'enjeu de la lutte contre la crise climatique et la perte de la biodiversité dans les justificatifs à l'expropriation serait tout à fait justifiée. La

---

<sup>54</sup> *Leiriao c. Val-Bélair (Ville)*, 1991 CanLII 46, p. 359 (Juge L'Heureux-Dubé, dissidente).

<sup>55</sup> Jean HÉTU, préc. note 44, p. 7069, par. 7.26.

<sup>56</sup> *Gignac c. Municipalité de St-Zénon*, 2006 QCCS 5111 ([CanLII](#)); confirmée par *St-Zénon (Municipalité de) c. Gignac*, 2008 QCCA 191 ([CanLII](#)).

reconnaissance de l'importance d'agir dans ce contexte par des lois, des règlements et des politiques adoptés au palier provincial pourrait également soutenir cette proposition.

## Ruralité

Le Document de consultation identifie deux leviers d'action qui interpellent particulièrement le CQDE. D'abord, la mise en valeur des ressources naturelles réalisée en collaboration avec les différents acteurs impliqués est identifiée comme un levier d'action à explorer<sup>57</sup>. Pour agir sur ce levier d'actions, le CQDE se réfère à la recommandation #6 présentée dans la section gouvernance du mémoire, soit de revoir la préséance. Une collaboration entre les différents acteurs semble illusoire dans le cadre actuel où le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles semble avoir la mainmise sur les décisions prises. Que ce soit pour l'exploitation forestière, minière ou d'autres ressources naturelles, les décisions qui affectent la planification du territoire doivent être prises de concert avec les communautés, en prenant en compte les fragilités du territoire de même que la nécessité de lutter contre la crise climatique et la perte de la biodiversité. À titre d'exemple, la mise en place d'aires protégées dans le sud du Québec devrait être favorisée sur l'exploitation des ressources naturelles dans les secteurs identifiés. La concrétisation de ces aires protégées peut améliorer la résilience du territoire ainsi que permettre la valorisation et la protection des espaces naturels, autre levier d'action identifié par le Document de consultation.

## Finances et fiscalité

Le CQDE accueille favorablement les leviers d'action identifiés par le Document de consultation. Il est nécessaire de modifier les lois fiscales municipales afin de diminuer la pression sur le développement. La prise en compte de la valeur des services écosystémiques de même que l'internalisation des coûts liés au développement du territoire sont des leviers d'action essentiels qui doivent être priorités. Le CQDE propose ici certaines pistes afin de permettre que ces leviers d'action soient bel et bien utilisés par le MAMH et le gouvernement afin de revoir ou moduler les finances et la fiscalité municipale.

### Recommandation # 10

Intégrer au cadre légal **des mesures d'écofiscalité** qui auront pour effet d'établir une certaine équité économique entre le développement anthropique et la conservation de milieux naturels.

### Recommandation # 11

Instaurer à l'échelle nationale une **redevance de développement** modulée comme un **bonus-malus écofiscal**.

Dans la section « mettre à profit les outils fiscaux et financiers » de son document de consultation, le MAMH traite ainsi des mesures compensatoires<sup>58</sup> :

---

<sup>57</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc. note 1, p. 42.

<sup>58</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc. note 1, p. 44.

La croissance des surfaces artificielles dans le Québec méridional s'est faite principalement au détriment des milieux naturels. En effet, 66 % de cette croissance s'est produite en milieux boisés et 10 % en milieux humides (Rioux, 2019). L'artificialisation des sols se fait également aux dépens des terres agricoles. Pour compenser l'altération ou la perte de ces milieux qui offrent beaucoup à la collectivité, des mesures compensatoires peuvent être mises en place. Elles peuvent notamment prendre la forme d'une contribution financière ou d'une compensation en terrain équivalente. Lorsque ce type de mesure vise la protection de milieux qui présentent un intérêt national ou régional, la redistribution des sommes devrait être appliquée à une échelle supralocale pour éviter que les entités locales autorisant les interventions dans ces milieux en retirent un bénéfice financier direct. Autrement, ces mesures compensatoires pourraient créer, à l'échelle locale, un effet incitatif à empiéter sur les milieux à protéger.

Le MAMH constate d'ailleurs que « les mesures compensatoires devraient être appliquées seulement s'il n'est pas possible d'éviter et de minimiser l'empiétement dans le milieu à protéger, puisqu'elles impliquent la perte d'un milieu d'intérêt »<sup>59</sup>.

En 2017, le législateur provincial a adopté la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*<sup>60</sup>. L'inclusion dans cette loi de l'objectif d'aucune perte nette s'appuyant sur la séquence « éviter, minimiser, compenser » a été saluée au moment de son adoption comme une avancée importante quant à la conservation des milieux humides et hydriques<sup>61</sup>. La compensation a pour objectif d'agir comme un *malus* afin de dissuader les promoteurs de porter atteinte aux milieux humides et hydriques. C'est le *Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques*<sup>62</sup> qui prévoit les règles applicables à ce régime de compensation. On y trouve notamment la méthode de calcul du montant de la contribution financière exigible à titre de compensation<sup>63</sup> ainsi que les cas où celle-ci peut être remplacée par la réalisation de travaux visant la restauration ou la création de milieux humides et hydriques<sup>64</sup>. En principe, la contribution financière est payée par le promoteur d'un projet qui ne peut éviter ou minimiser l'atteinte à un milieu humide ou hydrique. Cette contribution est versée au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État et sert au financement du Programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques<sup>65</sup>.

Toutefois, force est de constater qu'à elle seule, la compensation n'est pas suffisante pour dissuader suffisamment les atteintes aux milieux humides et hydriques. En effet, entre l'entrée en vigueur de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* en juin 2017 et le 31 décembre 2018, les pertes autorisées de milieux humides et hydriques ou l'équivalent en termes de fonctions écologiques pour lesquelles une contribution financière a été perçue a

---

<sup>59</sup> *Id.*

<sup>60</sup> L.Q. 2017, c. 14.

<sup>61</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc. note 29, art. 46.0.1.

<sup>62</sup> RLRQ, c. Q -2, r. 9.1.

<sup>63</sup> *Id.*, art. 6 à 9.

<sup>64</sup> *Id.*, art. 10 et 11.

<sup>65</sup> *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc. note 29, art. 46.0.5 al. 4.

été de 63 hectares.<sup>66</sup> En plus de cette perte connue, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) ne détient pas à ce jour de données sur les atteintes qui ont pu être évitées en raison de la mise en place de la compensation qui agirait comme un incitatif pour réaliser les projets évitant les impacts sur les milieux humides et hydriques<sup>67</sup>. Les fonds amassés n'ont par ailleurs toujours pas servi à la restauration de milieux humides et hydriques, alors que les premiers appels d'offres ont été lancés au printemps 2021. Le décalage important entre les pertes et la restauration pose un risque pour les écosystèmes et le véritable retour des services écosystémiques rendus par ces milieux. Le CQDE met donc en garde contre la mise en place d'un système de compensation pour la perte de milieux naturels sans mesures accessoires, sans plan ni échéancier de mise en œuvre clair. L'expérience récente doit, malheureusement, nous inciter à une plus grande prudence.

Nous soumettons que pour diminuer les pressions économiques qui nuisent à établir la conservation de milieux naturels, il est pertinent que le cadre légal favorise l'internalisation des coûts découlant du développement du territoire. Or, l'internalisation des coûts découlant du développement du territoire devrait être systématique dans le cas de milieux naturels ou agricoles. Les services écosystémiques des milieux naturels ont une valeur économique qui devrait être prise en compte au même titre que le développement économique. Le gouvernement devrait ainsi mettre en place à l'échelle nationale une **redevance de développement** pour tout projet de développement immobilier dans des milieux naturels et agricoles ou ceux ayant une certaine valeur écologique. **Moduler cette redevance** dans l'optique d'un **bonus-malus écofiscal**, à la baisse pour les projets de consolidation et à la hausse pour les projets situés hors des périmètres d'urbanisation, freinera l'éparpillement.

De plus, nous soumettons que le gouvernement du Québec doit trouver des moyens de rémunérer les propriétaires de terrains qui participent à la conservation des milieux naturels. Ces milieux rendent des services écologiques qui bénéficient à l'ensemble des collectivités. Dans le cas des milieux humides et hydriques, ce *bonus* permettrait notamment de réduire la pression au développement en ciblant directement les propriétaires et en favorisant la conservation en milieux privés. Idéalement, les *malus* perçus doivent servir à financer les bonus payés, le tout dans une perspective d'autofinancement du régime.

Le fait que les organismes de conservation et propriétaires privés œuvrant pour la conservation de milieux naturels avaient jusqu'à tout récemment à supporter un fardeau fiscal municipal important, en plus de la réduction volontaire des usages sur leurs terrains, freinait le déploiement des mesures d'intendance privée. Pourtant, sans ces mesures non étatiques, le Québec ne pourra jamais atteindre ses cibles. Donc, nous soumettons également que la fiscalité doit favoriser un rôle proactif des municipalités et des MRC dans la conservation et la protection des milieux naturels et agricoles. Le gouvernement du Québec est partenaire du Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Ce programme permet de compenser financièrement dix-neuf municipalités rurales de la CMM pour les revenus nets de développement résidentiel qu'elles ne touchent pas puisqu'elles contribuent à protéger leur

---

<sup>66</sup> GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements Climatiques, « Programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques », (2021). Disponible en ligne : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/programmes/prcmhh/index.htm>.

<sup>67</sup> MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, « Présentation des orientations générales. Réformes du RCAMHH »,

territoire agricole. La compensation permet à ces municipalités, dont l'espace urbain disponible n'est plus suffisant pour assurer leur développement, de mettre en œuvre des projets structurants. Néanmoins, cette compensation n'est pas accessible aux communautés rurales qui ne se trouvent pas dans la CMM ce qui accentue la pression au développement des terres agricoles hors CMM. Nous soumettons que le gouvernement du Québec devrait réfléchir à l'opportunité de créer un programme national semblable qui comprendrait également les milieux naturels. Cela permettrait d'éviter de créer une iniquité entre les municipalités et d'inciter les municipalités et les MRC à jouer un rôle actif dans la conservation des milieux naturels et la protection du territoire agricole.

## Recommandation # 12

Intégrer au cadre légal l'obligation de prendre en compte des services écosystémiques rendus par les infrastructures naturelles comme des actifs et dans le coût des projets

La croissance urbaine doit prendre en compte la valeur des services écosystémiques rendus par les infrastructures naturelles en matière de régulation (par exemple, lutte contre les îlots de chaleur, gestion durable des eaux de pluie), d'approvisionnement (par exemple, nourriture, matériaux, pharmacopée), de développement socioculturel et de soutien, notamment à l'agriculture (par exemple, pollinisation, formation des sols, participation aux cycles de l'eau et du carbone).

Le gouvernement du Québec pourra s'inspirer de l'initiative [Municipal Natural Assets Initiative](#) présentement en cours de mise en œuvre en Ontario. Il devra offrir du soutien technique et financier aux collectivités pour les aider à quantifier et présenter dans leur planification financière la valeur de ces services à titre d'actifs municipaux. Il doit également instaurer à l'échelle nationale des mesures réglementaires et écofiscales<sup>68</sup> vouées à protéger la valeur de ces services ou, à tout le moins, à assurer sa prise en compte dans le coût des projets qui compromettent ces services rendus (par exemple, taxe de lotissement, *bonus-malus* compensatoire pour la conservation des milieux humides et hydriques, taxe sur le coefficient d'occupation du sol en fonction du seuil de densité minimal prescrit par les documents de planification).

---

<sup>68</sup> Certains collaborateurs du CQDE travaillent actuellement sur une proposition visant l'intégration de considérations écofiscales dans le processus d'élaboration du PRMHH des MRC de d'Autray et de Joliette. Il nous fera plaisir de fournir plus amples informations à ce sujet, sur demande.

## Annexe

Commentaires supplémentaires sur certains constats et leviers d'action.

Constats principaux du MAMH	Détails sur les constats	Commentaires
<p><b>Axe 1 : Gouvernance</b>  <b>Orientation 1 : Un cadre d'aménagement du territoire renouvelé pour des collectivités durables</b></p>		
<p>Mécanismes de suivi incomplets</p>	<p>Peu de mécanismes de suivi sont prévus pour démontrer les effets de la planification sur le territoire. Ces mécanismes de suivi permettraient de se doter de cibles, d'en mesurer l'atteinte et de diffuser les résultats auprès de la population.</p>	<p>S'inspirer des plans régionaux des milieux humides (PRMHH) et hydriques ainsi que des plans directeurs de l'eau (PDE) qui permettent d'acquérir des connaissances sur le territoire afin de déterminer des cibles à atteindre.</p>
<p>Outils dont le potentiel est à optimiser</p>	<p>a) Il y a un manque de ressources pour mettre en œuvre la planification. Au-delà des moyens financiers et de main-d'œuvre, on observe un manque d'expertise des intervenants responsables de la planification territoriale et de sa mise en œuvre. De plus, la reconnaissance des différentes expertises en matière d'aménagement du territoire est souhaitée. La plupart des organismes municipaux n'exploitent pas tout le potentiel des outils réglementaires.</p> <p>b) Les délais prévus à la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> pour la révision et la concordance des outils de planification des différents paliers ne sont pas souvent respectés par les instances concernées.</p>	<p>a) Évaluer l'opportunité de réduire le nombre de municipalités et de MRC afin de réduire le nombre d'exercices de concordance.</p> <p>Inspirer une volonté politique d'exploiter tout le potentiel des outils réglementaires par le biais d'une vision claire et cohérente dans la Stratégie.</p> <p>b) Moduler les obligations réglementaires des entités municipales en fonction de leur taille.</p>
<p>OGAT à adapter aux nouveaux enjeux et aux particularités régionales</p>	<p>Les OGAT ne tiennent pas compte, pour la plupart, des nouveaux enjeux en aménagement du territoire.</p>	<p>Réviser les OGAT.</p> <p>Prévoir un mécanisme de révision efficace. Ce mécanisme pourrait être seulement de l'évaluation environnementale stratégique. Cela permettrait de bénéficier d'un cadre de consultation du public déjà établi et prévisible qui n'ajoute pas un fardeau indu à un ministère, tout en assurant une participation significative du public. L'évaluation environnementale stratégique prévoit en effet que le BAPE se charge des consultations, alors que la procédure soit</p>

		distincte de celle des audiences portant sur des projets.
MRC : un rôle à renforcer en aménagement du territoire	Le rôle et les responsabilités de la MRC en matière d'aménagement du territoire devraient être renforcés. Le partage des compétences entre les paliers local et supralocal n'est pas optimal, par exemple en matière d'environnement. De plus, le rôle du SAD devrait être revu.	<p>Modifier l'organisation territoriale du Québec en donnant notamment un plus grand rôle à l'échelon supralocal, sans pour autant réduire le rôle de l'échelon local.</p> <p>Réfléchir aux problèmes inhérent à la distribution des ressources financières par région administrative, puis par distribution négociée entre les MRC, puis entre les municipalités. Il s'agit d'un processus fastidieux nécessitant beaucoup de temps, d'énergie et de bonne foi.</p>
Vision à établir et à partager	Le cadre d'aménagement, particulièrement les OGAT, est complexe, ce qui en limite l'appropriation par les citoyens. Ces derniers devraient être mieux informés, mieux accompagnés et davantage consultés.	<p>Bonifier significativement l'accès à l'information et la participation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.</p> <p>Prévoir l'obligation de consulter la population lors de l'élaboration de nouvelles OGAT dans la LAU.</p>
<b>Axe 2 : Croissance urbaine/Orientation 5 : Une répartition compacte de la croissance urbaine qui soutient la compétitivité du Québec, protège les milieux non artificialisés et endigue l'étalement urbain</b>		
La compétition entre les municipalités	Le manque d'arrimage entre les planifications et les cadres réglementaires des municipalités voisines pose problème. Il génère une concurrence entre les territoires pour la croissance urbaine. Au sein des aires métropolitaines, la variabilité des niveaux de concordance des planifications locales est notamment en cause.	S'attarder à la concurrence entre les municipalités comprises dans une communauté métropolitaine et les municipalités péri-métropolitaines. Il y a une iniquité puisque les municipalités péri-métropolitaines utilisent services fournis par les municipalités métropolitaines sans payer pour et sans respecter les mêmes règles.
Les terres agricoles et milieux naturels	<p>a) Le cadre d'aménagement actuel ne favorise pas une protection et une mise en valeur optimales du territoire agricole et des milieux naturels.</p> <p>b) Il est peu efficace pour optimiser l'utilisation du sol et prévenir les empiétements sur les milieux sensibles.</p>	a) et b) Resserrer et consolider les périmètres urbains.

<p><b>Axe 3 : Milieux de vie/Orientation 7 : Des milieux de vie complets conçus de manière à donner accès à tous les services du quotidien et à la nature</b></p>		
<p><b>La dépendance à l'automobile</b></p>	<p>L'aménagement de plusieurs quartiers est caractérisé par une dépendance à l'automobile, qui entraîne une consommation importante d'espaces par les routes et les stationnements, et une absence de services de proximité dans nos milieux de vie (alimentation, soins de santé, école, etc.) Des milieux de vie complets doivent favoriser une équité sociale en donnant accès aux services du quotidien.</p>	<p>Interdire certaines pratiques d'aménagement favorisant l'automobile (ex : norme minimale de stationnement) et obliger certaines pratiques d'aménagement décourageant l'automobile (ex : présence obligatoire de trottoirs).</p>
<p><b>Axe 4 : Ruralité/Orientation 10 : La diversité et la vitalité des milieux ruraux comme éléments centraux d'un aménagement durable et d'une occupation dynamique des territoires</b></p>		
<p><b>Une approche partenariale adaptée aux milieux ruraux</b></p>	<p>La poursuite de certains intérêts collectifs nationaux ne prend pas suffisamment en compte les préoccupations locales, particulièrement en ce qui a trait à l'exploitation des ressources naturelles et à la protection de l'environnement.</p>	<p>Abroger l'article 246 de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> qui se lit ainsi : « Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales faits conformément à la <i>Loi sur les mines</i> (chapitre M-13.1), ainsi que l'exploration, la production et le stockage d'hydrocarbures faits conformément à la <i>Loi sur les hydrocarbures</i> (chapitre H-4.2).</p> <p>Le premier alinéa ne vise pas l'extraction de sable, de gravier ou de pierre à construire sur des terres privées où, en vertu de la <i>Loi sur les mines</i>, le droit à ces substances minérales appartient au propriétaire du sol. »</p> <p>Réviser les articles 82, 304 et 304.12.1 de la <i>Loi sur les mines</i> (chapitre M-13.1), notamment afin de mettre à jour certains critères de mise en application des territoires incompatibles à l'activité minière (TIAM).</p>
<p><b>Axe 5 : Finances et fiscalité</b>  <b>Orientation 11 : Des choix éclairés en matière de planification et de fiscalité contribuant à des finances publiques saines et à un aménagement durable du territoire au bénéfice de tous</b></p>		

<p>Mettre à profit les outils fiscaux et financiers</p>	<p>Les pouvoirs des municipalités en matière de fiscalité pour diversifier leurs sources de revenus et favoriser des pratiques d'aménagement durable du territoire sont souvent méconnus et perçus comme complexes à maîtriser. Il en va de même pour les pouvoirs en matière d'expropriation.</p>	<p>En ce qui a trait à la protection stricte des milieux naturels, l'expropriation devrait toutefois être une voie de dernier recours. Les municipalités ont en effet d'autres outils à leur disposition pour arriver à ce résultat. Par leur pouvoir réglementaire, les municipalités peuvent assurer la protection de milieux naturels d'intérêt. L'article 113 de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> prévoit et encadre le pouvoir des municipalités de réglementer les usages en fonction de zones sur leur territoire. Les paragraphes 12 et 16 de cet article permettent respectivement d'assurer la protection de milieux boisés et de milieux humides. La limitation des usages permis dans certaines zones crée le cadre nécessaire afin que des organismes de conservation assurent la protection des milieux naturels. Mais lorsqu'elles modifient le zonage, les municipalités font souvent face à des poursuites pour expropriation déguisée. Cette tension persiste, malgré des décisions constantes des tribunaux et un état du droit stable sur le sujet.</p>
---	--	---