



L'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ) regroupe les professionnel·le·s de l'aménagement du territoire oeuvrant principalement au sein des municipalités régionales de comté, des villes ayant des compétences en aménagement du territoire et des communautés métropolitaines.

Depuis sa création en 1984, l'AARQ promouvoit les échanges d'information, d'expérience et d'opinion en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme entre ses membres. Elle favorise également leur perfectionnement professionnel et représente leurs objectifs et opinions.

Les aménagistes régionaux ont le mandat de l'élaboration et de la mise en oeuvre des visions régionales de développement durable telles que présentées dans les schémas d'aménagement et de développement. De plus, ils planifient les activités sur les territoires tout en favorisant la qualité des milieux de vie.

Table des matières

INTRODUCTION	2
1. À PROPOS DU PRÉAMBULE DE LA LOI	4
2. SUR LE RÉGIME D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME	7
3. SUR LA FINALITÉ DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION	8
4. SUR LE CONTENU DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT EU ÉGARD À SON RÔLE PRÉPONDÉRANT	10
5. SUR LE CONTENU DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT EU ÉGARD AUX DENSITÉS D'OCCUPATION	12
6. SUR LE CONTENU DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT EU ÉGARD AUX MILIEUX NATURELS	13
7. SUR LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU SCHÉMA ET DU PROCESSUS DE MONITORAGE ..	15
8. BILAN NATIONAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	17
9. SUR LES POUVOIRS MINISTÉRIELS SUR LES DEMANDES DE MODIFICATION ET DE RÉVISION DE SCHÉMA	18
10. SUR LA MODIFICATION DE LA LPTAA	20
11. SUR LA PRÉPONDÉRANCE DE LA LOI SUR LES MINES	23
CONCLUSION	24

INTRODUCTION

L'Association des aménagistes régionaux du Québec (AARQ) remercie les membres de la Commission de l'aménagement du territoire pour cette invitation à présenter ses commentaires et à échanger dans le cadre du Projet de loi 16 (PL16), loi modifiant la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et d'autres dispositions.

L'AARQ est le regroupement des professionnel-le-s en aménagement régional au Québec. Depuis 1984, elle offre aux aménagistes régionaux un lieu d'échange, de perfectionnement et de représentation.

Les aménagistes régionaux du Québec sont les grands artisans techniques de la planification de l'aménagement du territoire au sein de leur MRC. Leur rôle se situe au centre de la démarche de concertation et de conciliation entre les divers intervenants locaux, régionaux, métropolitains et gouvernementaux face aux enjeux d'aménagement du territoire. À ce titre, les aménagistes régionaux ont assurément un rôle à jouer dans l'appropriation et la mise en œuvre de la *Politique nationale sur l'architecture et l'aménagement du territoire* (Politique), dont la modernisation en cours de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU).

À cet égard, l'AARQ souhaite réitérer au gouvernement l'entière collaboration de ses membres et leur volonté de favoriser un aménagement durable de leur territoire. C'est dans ce contexte que l'AARQ soumet, à l'attention des membres de la Commission de l'aménagement du territoire, ses recommandations.

À travers le PL16, nous sentons la volonté du gouvernement de mettre en place divers mécanismes pour mettre en œuvre la Politique, et nous le saluons.

Nous accueillons donc favorablement le PL16.

Cependant, nous sommes d'avis qu'il est perfectible. Nous relevons certains éléments problématiques au niveau de la rédaction et de l'interprétation conséquente de nouvelles

dispositions introduites au sein de la Loi. Cela pourrait même compromettre l'atteinte des objectifs escomptés de la Politique.

Essentiellement, ces éléments concernent :

- Le respect des échelles de planification ;
- La valorisation du rôle intégrateur du schéma d'aménagement et de développement ;
- Les pouvoirs ministériels en lien avec des demandes de modification ou de révision du schéma.

1. À PROPOS DU PRÉAMBULE DE LA LOI

L'intégration d'un préambule à la LAU est un changement souhaité et attendu par l'AARQ. Toutefois, l'Association est d'avis que quelques éléments auraient avantage à être modifiés.

La LAU est une loi sur laquelle reposent plusieurs principes fondamentaux du fonctionnement des MRC et des municipalités, notamment, l'organisation du territoire et la cohabitation des différents usages. Le gouvernement du Québec a, au fil des années, accru de façon importante la mission et les compétences exercées par les municipalités régionales de comté (MRC) et les municipalités et reconnaît ainsi le rôle crucial de l'aménagement du territoire et du schéma d'aménagement et de développement dans l'atteinte des orientations, des politiques et des règlements qu'il édicte. Les MRC et les municipalités sont ainsi devenues des partenaires clés dans l'atteinte des grands objectifs collectifs que s'est donné et se donnera le Québec en matière de protection du territoire et des activités agricoles, de lutte contre les changements climatiques, de réduction de la consommation des énergies fossiles, d'amélioration de la santé, d'optimisation des investissements publics, de protection de la biodiversité, de rayonnement de la culture, de mise en valeur des paysages naturels et bâtis et de mobilité durable. Bien plus qu'un document légal et obligatoire, le schéma d'aménagement et de développement est donc le lieu privilégié du dialogue entre le gouvernement du Québec et les instances municipales.

Recommandation 1 : L'AARQ propose ainsi d'ajouter le considérant suivant « **CONSIDÉRANT le rôle prépondérant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans l'atteinte des grands objectifs collectifs du Québec en matière de protection et de développement durable du territoire** »

L'aménagement du territoire repose sur des piliers fondamentaux, soit la responsabilité politique de la prise de décision, la participation des citoyens aux processus et le partage des compétences entre les différents paliers décisionnels. Enfin, ces paliers ont leurs compétences et responsabilités respectives guidées, entre autres, par des mécanismes de concordance et de conformité. Jacques Léonard, ancien ministre d'État à l'Aménagement et architecte de la LAU affirmait en 1978 que « si le gouvernement québécois doit déterminer les objectifs nationaux et demeure un grand artisan de

l'organisation de l'espace, il ne saurait en être le seul responsable », plaçant la décentralisation au cœur du fonctionnement de la LAU.

Le respect des échelles de planification interpelle d'ailleurs le principe de subsidiarité prévu à la *Loi sur le développement durable*. Ce principe de subsidiarité précise que : « 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 ».

Nous constatons un certain glissement des avis gouvernementaux vers des exigences inappropriées pour l'échelle du schéma d'aménagement et de développement (SAD), notamment en matière de gestion de l'urbanisation ou de contrôle des activités existantes en milieu agricole. Ces avis exigent souvent un zonage parcellaire (« *spot zoning* »), à l'échelle du lot, sans cohérence avec l'échelle du SAD, qui décrit plutôt les grandes affectations du territoire, tandis que le zonage est plutôt une compétence et une responsabilité du palier local.

Nous sommes d'avis que chaque palier doit agir à l'échelle qui lui est propre dans la rédaction et conserver une liberté dans le choix des moyens de mise en œuvre des orientations et objectifs auxquels il doit se conformer, en suivant les processus de concordance et de conformité. Découlant du partage des compétences et du principe de subsidiarité, le respect des échelles de planification doit être, à notre avis, enchâssé dans le préambule de la Loi.

Recommandation 2 : En ce sens, l'AARQ recommande la modification du cinquième « considérant » proposé par l'article 1 du PL16 pour qu'il se lise comme suit : « **CONSIDÉRANT** qu'il importe d'assurer le respect des échelles de planification, la concertation entre les acteurs et la cohérence des décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme ».

Afin que les orientations gouvernementales puissent jouer adéquatement leur rôle de guide de l'aménagement du territoire québécois, par rapport aux outils de planification, il lui faut nécessairement présenter un contenu souple, adaptable et général. En effet, ces trois caractéristiques du contenu des orientations gouvernementales assurent aux MRC et aux

municipalités une marge de manœuvre et une latitude, dans ses moyens, pour assurer la conformité des SAD et des plans et règlements d'urbanisme tout en respectant le caractère particulier et les réalités propres de leur territoire.

En ce sens, il est important de s'assurer que les particularités territoriales et locales soient enchâssées dans la LAU et considérées à l'intérieur des orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT). Un mécanisme de prise en compte des particularités territoriales devrait d'ailleurs être inclus dans la Loi et les futures OGAT.

Recommandation 3 : L'AARQ recommande la modification du sixième « considérant » proposé par l'article 1 du PL16 pour qu'il se lise comme suit : « CONSIDÉRANT qu'il incombe à l'État de définir les orientations devant guider la planification territoriale et de s'assurer que ses interventions contribuent à un aménagement durable du territoire dans le respect des particularités territoriales ».

Le dépôt du PL16 est un jalon important de la mise en œuvre de la Politique. Cette Politique :

« est le fruit :

- de réflexions menées par le milieu qui se sont enrichies, sous la coordination du ministère de la Culture et des Communications, de l'apport de spécialistes;
- d'une grande conversation nationale lancée par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation en janvier 2021.

Citoyennes et citoyens ainsi que spécialistes issus des milieux professionnel, municipal, universitaire et économique se sont ainsi mobilisés pour imaginer l'architecture et les territoires de demain et réfléchir aux actions les plus porteuses pour habiter nos espaces de façon optimale et durable. »

Prise de position 1 : Ainsi, l'AARQ recommande que la PNAAT soit inscrite dans le préambule de la Loi afin d'assurer la pérennité et la légitimité de cette dernière.

2. SUR LE RÉGIME D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME

Dans le même sens que le précédent commentaire, l'AARQ est d'avis que le principe du respect des échelles de planification doit également trouver écho aux finalités du régime d'aménagement et d'urbanisme institué par la Loi.

Recommandation 4 : Ainsi, l'AARQ recommande que le paragraphe 3 de l'article 0.1 introduit par l'article 3 du PL16 soit libellé comme suit : « 3° assurer la cohérence des orientations et des décisions prises par les différents acteurs en respect des échelles de planification ».

3. SUR LA FINALITÉ DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

L'article 6 du PL16 propose l'ajout de l'article 2.2.1 quant aux finalités de la planification territoriale des communautés métropolitaines, des MRC et des municipalités. L'AARQ reconnaît l'importance d'un tel ajout puisqu'il vise à fonder l'acte de la planification de l'aménagement du territoire par les instances concernées. Considérant que l'aménagement du territoire est une responsabilité politique partagée entre divers paliers, l'AARQ est d'avis que le principe du respect des échelles de planification doit également être affirmé au sein de cet article.

Recommandation 5 : Ainsi, l'AARQ recommande que l'article 2.2.1 soit libellé comme suit : « La planification territoriale des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté et des municipalités poursuit, selon leur échelle de planification et sans s'y restreindre, les finalités suivantes ».

Par les services écologiques qu'ils rendent, les milieux naturels jouent un rôle prépondérant dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques. Les MRC sont impliquées depuis plusieurs années dans l'élaboration et la mise en œuvre des *plans régionaux des milieux humides et hydriques* (PRMHH), dans l'acquisition de connaissance sur les eaux souterraines : Programme d'acquisition de connaissance sur les eaux souterraines (PACES) et sont aux premières loges de l'adaptation aux changements climatiques, notamment en luttant contre les îlots de chaleur et en assurant une plus grande résilience face aux inondations.

Recommandation 6 : Ainsi, l'AARQ propose de préciser au cinquième paragraphe de l'article 2.2.1 : « 5° La transition écologique et la lutte aux changements climatiques incluant l'adaptation à ceux-ci en privilégiant les solutions basées sur la nature. »

Avec la volonté gouvernementale de « créer une 2e Hydro-Québec » et de viser la sobriété énergétique pour faire face aux défis énergétiques du Québec, dans quelle section entrevoir la transition et la maîtrise du développement énergétique au Québec et les règles et contraintes d'aménagement du territoire et d'urbanisme que cela pose? L'AARQ souligne que plusieurs

municipalités, MRC et territoires sont présentement engagés dans la production énergétique, notamment éolienne. Plusieurs MRC se sont d'ailleurs prévaluées de leur pouvoir de traiter le sujet des éoliennes dans leur schéma, lequel est encadré par l'OGAT sur les énergies éoliennes. La production d'énergies renouvelables (biométhanisation, énergie solaire, géothermie, etc.) mérite d'être traitée dans les documents de planification puisqu'elle représente des opportunités pour les territoires et soulève des notions de cohabitation avec les milieux de vie.

L'efficacité énergétique est aussi un enjeu important et l'adoption de mesures ou d'actions favorisant une utilisation judicieuse de l'énergie permet de tirer des bénéfices tant économiques qu'environnementaux pour les territoires. Les municipalités possèdent plusieurs outils leur permettant d'agir de façon proactive en efficacité énergétique. Elles peuvent optimiser leur consommation d'énergie, notamment au niveau de leurs bâtiments, de leur flotte de véhicules et de leurs infrastructures. Les municipalités peuvent aussi produire de l'énergie ou encourager la mise en place de réseaux de chaleur. Par ses compétences en planification, les municipalités peuvent aussi adopter des normes ou des incitatifs qui assurent un développement écoénergétique de leur territoire.

Recommandation 7 : L'AARQ propose d'ajouter cette quatorzième finalité à l'article 2.2.1 de la LAU : «14° La transition et la maîtrise du développement énergétique »

4. SUR LE CONTENU DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT EU ÉGARD À SON RÔLE PRÉPONDÉRANT

À l'article 16, le PL16 prévoit la modification des articles 5 et 6, lesquels concernent le contenu obligatoire et facultatif du SAD. De façon générale, l'AARQ accueille favorablement la modification proposée.

L'AARQ remarque la suppression d'une partie de ce libellé du paragraphe 2.1 de l'article 5 de la LAU qui se lit comme suit :

«sans restreindre la généralité des paragraphes 1° et 2°, ni limiter l'application des autres éléments du schéma, à l'égard de l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté, déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol que la municipalité régionale de comté estime appropriées pour assurer, dans la zone agricole faisant partie de son territoire, la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec l'objectif de favoriser l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles;»

Nous nous questionnons sur les objectifs poursuivis par le gouvernement du Québec quant à la suppression de ce libellé. Le précédent libellé assurait une harmonisation essentielle et fondamentale entre la LAU et la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA) en mettant de l'avant le rôle fédérateur du SAD comme une planification d'ensemble. L'occupation dynamique du territoire et la mise en valeur de celui-ci à des fins agricoles imposent d'ailleurs de réfléchir le territoire dans son ensemble cohérent qui peut inclure à la fois la zone blanche (zone soi-disant non-agricole) et la zone verte (zone agricole). L'AARQ tient d'ailleurs à souligner que l'agriculture transcende les limites cartographiques des zones dites verte et blanche. Cette dernière recèle à de nombreux endroits une certaine activité agricole variable en intensité, que ce soit de la production acéricole, de la culture de produits forestiers non ligneux, des élevages non traditionnels ou même des terres en culture.

Il serait en outre intéressant qu'à travers leur exercice de planification, les MRC s'engagent dans l'intégration d'une mécanique d'inclusion et d'exclusion de la zone agricole dans un objectif de zéro

perte nette de zone agricole (à valeur agronomique équivalente), de consolidation des noyaux villageois, d'occupation dynamique du territoire agricole et de vitalité des régions.

Recommandation 8 : L'AARQ recommande de reconsidérer l'article 16 et de réintroduire et renforcer la notion d'harmonisation essentielle entre la LAU et la LPTAA en ajoutant le libellé suivant: « sans restreindre la généralité des paragraphes 1° et 2°, ni limiter l'application des autres éléments du schéma, à l'égard de l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté, déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol que la municipalité régionale de comté estime appropriées... »

Le PL16 introduit aussi, au nouvel article 5, l'alinéa suivant : « *Le schéma décrit son interrelation avec tout autre document de planification que la municipalité régionale de comté est tenue d'élaborer.* » L'AARQ reconnaît que le schéma est le document fédérateur des différentes planifications qui entraînent des répercussions en aménagement du territoire à l'échelle d'une MRC. Toutefois, en décrivant seulement les interrelations avec les autres documents de planification sous l'égide de la MRC, peut-on réellement conférer au SAD un rôle prépondérant et fédérateur, et ce, comme le prévoit le paragraphe 4 du nouvel article 0.1 proposé ?

Recommandation 9 : L'AARQ est d'avis que les lois qui encadrent l'élaboration des planifications de nature régionale, comme le schéma de couverture de risque en sécurité incendie et le plan de gestion des matières résiduelles, devraient préciser que leur élaboration et leur contenu doivent tenir compte du schéma d'aménagement et de développement afin d'assurer leurs compatibilité et cohérence.

5. SUR LE CONTENU DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT EU ÉGARD AUX DENSITÉS D'OCCUPATION

Le paragraphe 3 du nouvel article 5 de la LAU, introduit par l'article 16 du PL16, précise que le schéma doit « délimiter tout périmètre d'urbanisation et en déterminer les densités d'occupation ».

Pour l'AARQ, les densités d'occupation doivent également être déterminées en dehors des périmètres d'urbanisation. À titre d'exemple, des noyaux villageois et des secteurs de développement, notamment de villégiature, peuvent se retrouver en zone blanche hors périmètre d'urbanisation. Dans ces cas, la détermination d'une densité d'occupation permet également d'encadrer le développement de tels secteurs selon le contexte du milieu et de ses particularités.

Recommandation 10 : L'AARQ est d'avis que le paragraphe 3 de l'article 5 devrait se libeller comme suit : « 3° délimiter tout périmètre d'urbanisation et déterminer les densités d'occupation applicables à ce périmètre ainsi qu'à l'extérieur de ce dernier en considération des affectations qui y sont définies; ».

6. SUR LE CONTENU DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT EU ÉGARD AUX MILIEUX NATURELS

Le paragraphe 8 du nouvel article 5 de la LAU, introduit par l'article 16 du PL16, précise que le schéma doit « planifier l'aménagement d'une manière compatible avec la protection et la disponibilité des ressources en eau ».

Recommandation 11 : Dans le but d'établir un lien de cohérence plus direct avec les plans régionaux des milieux humides et hydriques, nous recommandons d'élargir ce contenu à celui des milieux naturels. L'AARQ recommande que le paragraphe 8 soit libellé comme suit : « 8° planifier l'aménagement d'une manière compatible et harmonieuse avec la protection des milieux naturels ainsi que la protection et la disponibilité des ressources en eau ».

L'AARQ considère que le paragraphe 10 de l'article 5 se lisant comme suit : « 10° déterminer tout lac ou cours d'eau qui présente un intérêt d'ordre récréatif en vue d'assurer son accessibilité publique » est limité et trop précis. Qu'en est-il de l'accessibilité aux milieux naturels au sens plus large ? Il est aussi précisé à l'article 6 que « Le document complémentaire doit notamment obliger l'adoption de dispositions réglementaires visées au paragraphe 7.1° du deuxième alinéa de l'article 115 à l'égard de tout lac ou de tout cours d'eau déterminé conformément au paragraphe 10° du deuxième alinéa de l'article 5. ». L'accès aux milieux naturels au sens large du terme devrait plutôt être l'exercice poursuivi par les MRC et être ajouté aux principes guidant la rédaction des schémas et ne pas se limiter uniquement aux plans d'eau.

La notion d'accès public doit aussi être impérativement associée à des mesures visant la protection des plans d'eau et des milieux naturels. Cette notion doit être associée directement au libellé du contenu obligatoire des SAD.

L'AARQ propose ainsi les modifications suivantes :

Recommandation 12 : Article 5 paragraphe 10 :

« 10° déterminer tout milieu naturel qui présente un intérêt d'ordre récréatif en vue d'assurer son accessibilité publique ainsi que sa protection; »

Recommandation 13 : Article 6 dernier alinéa :

« Le document complémentaire doit notamment obliger l'adoption de dispositions réglementaires visées au paragraphe 24 de l'article 113 et au paragraphe 7.1° du deuxième alinéa de l'article 115 à l'égard de tout milieu naturel déterminé conformément au paragraphe 10° du deuxième alinéa de l'article 5. »

Recommandation 14 : Dans un souci d'harmoniser la LAU aux modifications proposées précédemment, l'AARQ propose d'ajouter à l'article 113 un alinéa 24 prévoyant : « 24° déterminer des dispositions visant la protection et l'utilisation durable des milieux naturels »

Recommandation 15 : Dans un souci d'harmoniser la LAU aux modifications proposées précédemment, l'AARQ propose d'ajuster l'article 115 de la manière suivante : « 7.1° exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, un engagement du propriétaire à céder gratuitement un terrain ou une servitude montrée sur le plan et destinée à permettre un accès public à un milieu naturel;

Le dernier paragraphe de l'article 115 se lirait comme suit : « Pour l'application du paragraphe 7.1° du deuxième alinéa, l'acquisition d'une servitude par une municipalité emporte le droit d'en aménager l'assiette, notamment par la construction d'infrastructures ou d'équipements dont l'utilisation est inhérente à l'utilisation ou au maintien d'un accès public à un milieu naturel. »

Par ailleurs, l'AARQ s'inquiète des récentes décisions des tribunaux en matière de protection des milieux naturels qui concourent à un affaiblissement des moyens de protection de ceux-ci par les municipalités et les MRC. Rappelons que dans le cadre de la COP 15, le gouvernement du Québec a annoncé la mise en place du Plan nature 2030 et adopté une cible ambitieuse de conservation de 30 % du territoire d'ici 2030. Le gouvernement du Québec a de plus annoncé qu'il prévoit protéger plus de territoires dans le sud du Québec où la biodiversité est la plus riche. Dans ce contexte, les MRC et les municipalités sont des partenaires incontournables de l'atteinte des cibles de protection.

Recommandation 16 : L'AARQ invite le gouvernement du Québec à renforcer les pouvoirs des MRC et des municipalités en matière de protection des milieux naturels.

7. SUR LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU SCHÉMA ET DU PROCESSUS DE MONITORAGE

La décentralisation des pouvoirs et des compétences doit prévoir un processus souple quant au moyen de mise en œuvre par les MRC et qui soit adapté à leur réalité. La reddition de compte doit aussi être simplifiée et être basée sur l'atteinte des objectifs préalablement établis par les MRC dans le cadre de leurs démarches de planification.

L'intégration d'un processus de monitoring de l'aménagement du territoire est souhaitable, mais doit être faite de manière à respecter les échelles de planification ainsi que les choix politiques des moyens de mise en œuvre. La détermination et le suivi des indicateurs de réussite et des cibles doivent donc demeurer la responsabilité de l'organisation qui les édicte et à son niveau de gouvernance et de compréhension du territoire. L'atteinte des résultats n'engage ainsi que l'organisation responsable de sa planification territoriale. La réponse des organisations vis-à-vis l'atteinte des cibles doit aussi demeurer de la responsabilité des organisations qui en sont imputables. De cette manière, le monitoring peut induire un réflexe positif visant l'amélioration continue des politiques et des pratiques d'aménagement. Le monitoring doit avoir un effet levier pour évaluer notre propre performance et pousser les élus à s'engager envers les citoyens.

Le SAD demeure le meilleur outil pour exprimer la volonté politique du milieu et assurer le lien entre les objectifs locaux, les objectifs régionaux et les objectifs nationaux. Cette cohérence est assurée par le lien de conformité existant entre les documents de planification du territoire. Le lien de conformité se situe entre les OGAT et les orientations du SAD. Ce lien de conformité doit s'évaluer entre les objectifs nationaux et les objectifs régionaux. Par la suite, les différents paliers peuvent se doter d'indicateurs et de cibles propres à leur niveau de planification.

L'AARQ souligne que l'intégration d'un processus de monitoring est un changement souhaitable et significatif qui demandera de fournir temps et ressources supplémentaires pour les organisations municipales. Plusieurs de nos membres évoquent des enjeux techniques, financiers et de ressources humaines pour atteindre les objectifs visés par la mise en œuvre de la PNAAT et du PL16.

Recommandation 17 : L'AARQ recommande de soutenir adéquatement les MRC dans l'exercice de ces nouvelles obligations. Ce soutien doit principalement se traduire par un apport financier direct aux MRC dans sa mission première qui est celle de planifier et d'aménager durablement leur territoire.

Tel que spécifié à l'intérieur du budget 2023, l'AARQ salue la volonté du gouvernement du Québec de soutenir financièrement les MRC dans les prochaines années.

8. BILAN NATIONAL DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Il est pertinent que le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) se dote d'un processus de monitoring de l'aménagement du territoire. Toutefois, ce monitoring doit viser son échelle de gouvernance et son échelle de perception territoriale qui sont celles du contexte national. Un système de monitoring national ne doit pas imposer un processus de reddition de compte complexe et son intégration dans la LAU et dans les documents de planification de l'aménagement du territoire doit être faite de façon souple.

Nous réitérons que cette nouvelle approche est souhaitable, mais exigera toutefois des ressources humaines et financières importantes afin de nous doter de tous les outils nécessaires à l'analyse des données des tendances en aménagement du territoire. Des partenariats avec des institutions d'enseignement et de recherche pourraient aussi être une avenue intéressante à explorer dans le cadre de cet exercice de bilan de l'aménagement du territoire.

Pour l'AARQ, le bilan national de l'aménagement du territoire est de la responsabilité du MAMH et du ministre responsable. Tel que spécifié dans le préambule de la LAU, l'aménagement et l'urbanisme est un geste politique.

Prise de position 2 : Dans le cadre actuel de la LAU et de l'actuel PL16, il est tout indiqué que le MAMH soit responsable d'édicter les indicateurs et les cibles nationales ainsi que de la publication d'un bilan national.

9. SUR LES POUVOIRS MINISTÉRIELS SUR LES DEMANDES DE MODIFICATION ET DE RÉVISION DE SCHÉMA

Le PL16 prévoit que le/la ministre peut demander la modification et la révision d'un SAD lorsqu'il l'estime justifié. L'AARQ comprend la volonté du gouvernement d'assurer une mise en œuvre des OGAT. Toutefois, nous considérons que le gouvernement doit mieux préciser son pouvoir d'intervention à l'égard des échelles de planification.

Afin de bien traduire la volonté du gouvernement, l'AARQ recommande que des ajustements aux libellés du PL16 soient apportés en ce qui a trait à la portée des pouvoirs ministériels. L'intégration d'un processus de monitoring ne doit pas être perçue comme « un outil de contrôle de l'aménagement du territoire » par les ministères, mais comme une opportunité d'ouvrir un espace de dialogue positif permettant l'adaptation des programmes, des normes et des pratiques d'aménagement aux réalités régionales. De manière générale, les résultats obtenus dans les bilans sont une opportunité de suivre l'évolution des tendances sur certains aspects précis ou préoccupations liés à l'aménagement du territoire et d'adapter les documents de planification à la lumière de ceux-ci. Dans cette perspective, il appartient donc aux MRC de réagir et de trouver les moyens adéquats de répondre à ces préoccupations.

L'AARQ est d'avis que de tels pouvoirs ministériels devraient être liés à certains éléments spécifiques, notamment en matière de sécurité publique, de protection de l'environnement et de gestion de l'urbanisation.

Recommandation 18 : Afin de mieux baliser les pouvoirs ministériels sur les documents de planification régionale, l'AARQ recommande d'inscrire au PL16 que ces demandes visent uniquement certains éléments importants assurant la mise en œuvre des OGAT, notamment en matière de sécurité publique, de protection de l'environnement ou de gestion de l'urbanisation.

Il appert que les bilans produits par les MRC pourraient aussi faire l'objet d'interprétation erronée de la part des ministères. Dans l'éventualité où le MAMH envisage une demande de modification de schéma, il serait souhaitable que des rencontres entre le MAMH et le politique soient prévues avant l'envoi d'une demande du ministère. Ces demandes devraient aussi être détaillées et motivées.

Recommandation 19 : Ainsi, tel que libellé dans cet article de Loi (nouveau libellé de l'article 53.12 introduit par l'article 36 du PL16), l'AARQ est d'avis que le ministère doit ajouter une disposition visant *«la transmission à la MRC d'un avis détaillé et motivé quant à cette demande.»*

De plus, l'un des motifs invoqués stipule que le/la ministre peut demander une modification de schéma: *«1° pour assurer, à la suite de l'adoption de nouvelles orientations gouvernementales, sa conformité à celles-ci; »*. Cette disposition mérite d'être clarifiée puisqu'aucune période spécifique n'y est libellée, laissant ainsi place à un pouvoir du/ de la ministre s'étendant sur une période indéterminée.

Recommandation 20 : Modifier le libellé en ajoutant une période précise à laquelle le/la ministre peut demander une modification d'un SAD à la suite de l'adoption de nouvelles OGAT. L'AARQ recommande d'inscrire une période d'au plus une année.

L'AARQ souligne qu'une exception devrait être ajoutée pour les MRC dont les SAD viennent d'entrer en vigueur et dont les municipalités sont en période de concordance. Une modification d'OGAT et une demande de modification de SAD en cours d'exercice de concordance ou d'adoption de nouveaux règlements pourraient changer les règles du jeu et venir compromettre l'atteinte des orientations d'aménagement des territoires.

Recommandation 21 : Modifier le libellé en ajoutant une exception pour les MRC dont les schémas sont entrés en vigueur dans une période prédéterminée. L'AARQ recommande d'inscrire une période de cinq ans.

Les articles 36 et 49 du PL16 prévoient que le/la ministre peut demander à la MRC d'adopter un règlement modifiant le schéma d'aménagement dans les six mois ou d'adopter un règlement révisant le schéma d'aménagement dans les trois ans. Ces délais nous apparaissent restreints. La modification ou la révision d'un schéma nécessite des consultations et une concertation avec les municipalités, les citoyens et les divers ministères, organismes et mandataires de l'État.

La « pression de livraison » par des délais restreints pourrait occasionner davantage de difficultés et de complexités en termes d'acceptabilité sociale et politique des documents de planification des MRC. Ces délais nous apparaissent toutefois atteignables pour l'adoption et la transmission d'un projet de règlement qui demeure garant d'un engagement politique de la MRC.

Recommandation 22 : Modifier les articles 36 et 49 (du projet de loi 16) pour préciser que les délais de 6 mois et de 3 ans s'appliquent à l'adoption d'un projet de règlement de modification ou d'un projet règlement de révision (et non l'adoption d'un règlement de modification ou d'un règlement de révision).

10. SUR LA MODIFICATION DE LA LPTAA

Le dépôt du PL16 est aussi une opportunité de corriger une situation d'aménagement problématique en cours sur le territoire québécois. En 2021, l'article 65.1 de la LPTAA a été modifié par le gouvernement sans que la Commission de l'aménagement du territoire puisse en saisir toute la portée et les conséquences pour l'aménagement et le développement des régions.

Cette modification pose actuellement de sérieux problèmes en termes de planification des espaces disponibles pour la construction de logements et autres usages. En obligeant les demandeurs s'adressant à la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) de réaliser la démonstration d'espaces disponibles à l'échelle de la MRC plutôt qu'à l'échelle de la municipalité, le gouvernement compromet sérieusement le développement des municipalités rurales dans les régions du Québec. Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition, la CPTAQ rejette ainsi systématiquement toute demande d'exclusion pour le seul motif que des espaces sont disponibles à l'échelle de la MRC et sans possibilité d'être entendu eu égard aux critères énumérés à l'article 62 de la Loi, notamment sur les enjeux socioéconomiques de vitalité des territoires et sur les efforts de

planification et de gestion durable de l'urbanisation et de protection des terres agricoles inscrits dans les SAD des MRC.

Cette modification à la LPTAA génère actuellement des effets négatifs importants sur le dynamisme des municipalités rurales et va à l'encontre du renforcement des cœurs villageois puisque les demandes d'exclusion sont de facto rejetées par la CPTAQ sous le seul motif qu'une municipalité de la même MRC possède de tels espaces. Cette démonstration est pratiquement impossible à réaliser à l'échelle de territoires aussi vastes que peuvent l'être les MRC que l'on soit près des grands centres urbains ou en région éloignée compromettant ainsi la concrétisation de projets dans plusieurs communautés. Dans un tel contexte, comment assurer la pérennité, voire le développement des services et des commerces de proximité des cœurs villageois, tels les écoles, les épiceries, les dépanneurs, les services de loisirs, les restaurants ou des équipements collectifs d'aqueducs et d'égoûts, si le développement de nouveaux logements est devenu impossible ? Dans le contexte de pénurie de logements, quelle est la solution pour les municipalités rurales ? Comment conserver le lien étroit entre le dynamisme des cœurs villageois et la vitalité du territoire agricole dans un contexte de perte de services de proximité et de déclin des cœurs villageois ?

Cette modification à la LPTAA en 2021 a affaibli le SAD des MRC qui est le document de planification permettant de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires notamment en ce qui a trait aux enjeux de gestion durable de l'urbanisation, au développement socioéconomique des communautés, à la pénurie de logements, à la mobilité et au déplacement des personnes et à la pérennité et au dynamisme des activités agricoles. Le gouvernement a ainsi délégué entièrement la décision visant ces enjeux à un tribunal administratif qui édictera dorénavant le devenir des municipalités rurales, et ce, sans égard aux exercices de planification inscrits dans les SAD pourtant sanctionnés par le gouvernement du Québec. Ceci va aussi à l'encontre de la volonté, pourtant affirmée du gouvernement du Québec, de mieux prendre en compte les particularités régionales et locales en établissant une procédure mur-à-mur rigide et inadaptée aux régions hors des grands centres urbains. L'AARQ rappelle ici l'importance d'assurer l'occupation et la vitalité des territoires (*Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*) et le dynamisme des communautés rurales.

Recommandation 23 : L'AARQ recommande que l'article 65.1 de la LPTAA soit modifié de la manière suivante :

« 65.1. Le demandeur doit démontrer qu'il n'y a pas ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole un espace approprié disponible aux fins visées par la demande d'exclusion. La commission peut rejeter une demande pour le seul motif que de tels espaces sont disponibles.

La commission, outre qu'elle doit considérer les critères prévus à l'article 62, doit être satisfaite que l'exclusion recherchée répond à un besoin et à un objectif de développement de la municipalité locale, de la municipalité régionale de comté ou de la communauté eu égard aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement ou au plan métropolitain d'aménagement et de développement. Le schéma d'aménagement et de développement et le plan métropolitain doivent être en vigueur depuis moins de 12 ans. »

L'AARQ propose cette modification à la LPTAA afin de rencontrer les principes suivants énumérés au PL16, soit :

- « 1° l'utilisation optimale du territoire de manière à assurer que les générations futures pourront y vivre et y prospérer;
- 2° la création de milieux de vie complets, de qualité et conviviaux;
- 3° le développement et le maintien d'une offre en habitation répondant à la diversité des besoins;
- 6° le développement de communautés prospères, dynamiques et attractives;
- 7° la mobilité durable, dans une perspective d'accessibilité et de multimodalité;
- 8° la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles;
- 11° la gestion optimale des infrastructures et des équipements publics ».

11. SUR LA PRÉPONDÉRANCE DE LA LOI SUR LES MINES

Il aurait été à propos de corriger une lacune importante inscrite à l'article 246 de la LAU qui donne une préséance absolue de la Loi sur les mines. L'AARQ considère que cet article est incohérent avec le processus de planifications régionales et locales et restreint de façon démesurée le pouvoir d'agir des régions, notamment dans le contexte de la détermination des territoires incompatibles avec les activités minières (TIAM).

Prise de position 3 : Reconsidérer la pertinence de maintenir l'article 246 de la LAU dans le contexte de la révision à venir des orientations gouvernementales, notamment celle portant sur la détermination des territoires incompatibles avec les activités minières (TIAM).

CONCLUSION

Tel que signifié en début de mémoire, l'AARQ considère que le PL16 contribue à répondre à plusieurs des demandes traditionnelles de l'AARQ :

- Doter la LAU d'un préambule servant à interpréter la loi ;
- Adopter une politique (ou une stratégie) nationale d'aménagement du territoire ;
- Élargissement des règlements régionaux qu'une MRC peut adopter ;
- L'abandon du délai de cinq ans pour commencer la révision du schéma d'aménagement et de développement ;
- Rôle du schéma d'aménagement comme document fédérateur des autres planifications ;
- Nécessité pour le gouvernement de justifier ses interventions (exemplarité de l'État).

De plus, le PL16 prévoit plusieurs mesures pertinentes permettant, entre autres, de répondre aux enjeux d'habitation et de logement et de simplifier les procédures administratives de consultation publique tout en assurant la transparence et renforçant la participation à celles-ci. L'AARQ ne remet pas en question ces mesures et le mémoire que nous vous soumettons vise certains éléments problématiques. Nos recommandations sont rédigées le plus clairement possible en suggérant des libellés pouvant être directement repris dans les textes du PL16 à l'appréciation de la Commission.

Pour favoriser l'adhésion et l'appropriation des modifications induites par le PL16 auprès des acteurs municipaux, ainsi que l'intégration des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire au sein des outils de planification et d'urbanisme, l'AARQ réitère l'importance d'un processus partenarial solide et constructif entre le gouvernement et les MRC. Dans ce contexte, l'AARQ réitère son entière collaboration dans la mise en œuvre de la PNAAT et des travaux du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation qui y sont liés.

SYNTHÈSE DES PRISES DE POSITION ET DES RECOMMANDATIONS DE L'AARQ

Les prises de position de l'AARQ

Prise de position 1 :

Inscrire la PNAAT dans le préambule de la Loi.

Prise de position 2 :

Dans le cadre actuel de la LAU et de l'actuel PL16, il est tout indiqué que le MAMH soit responsable d'édicter les indicateurs et les cibles nationales ainsi que de la publication d'un bilan national.

Prise de position 3 :

Reconsidérer la pertinence de maintenir l'article 246 de la LAU dans le contexte de la révision à venir des orientations gouvernementales, notamment celle portant sur la détermination des territoires incompatibles avec les activités minières (TIAM).

Les recommandations de l'AARQ

Recommandation 1 :

Ajouter le « considérant » suivant : « CONSIDÉRANT le rôle prépondérant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans l'atteinte des grands objectifs collectifs du Québec en matière de protection et de développement durable du territoire ».

Recommandation 2 :

Modifier le cinquième « considérant » proposé par l'article 1 du PL16 pour qu'il se lise comme suit : « CONSIDÉRANT qu'il importe d'assurer le respect des échelles de planification, la concertation entre les acteurs et la cohérence des décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme ».

Recommandation 3 :

Modifier le sixième « considérant » proposé par l'article 1 du PL16 pour qu'il se lise comme suit : « CONSIDÉRANT qu'il incombe à l'État de définir les orientations devant guider la planification

territoriale et de s'assurer que ses interventions contribuent à un aménagement durable du territoire dans le respect des particularités territoriales ».

Recommandation 4 :

Modifier le libellé du paragraphe 3 de l'article 0.1 introduit par l'article 3 du PL16 pour qu'il se lise comme suit : « 3° assurer la cohérence des orientations et des décisions prises par les différents acteurs en respect des échelles de planification ».

Recommandation 5 :

Modifier le libellé de l'article 2.2.1 pour qu'il se lise comme suit : « La planification territoriale des communautés métropolitaines, des municipalités régionales de comté et des municipalités poursuit, selon leur échelle de planification et sans s'y restreindre, les finalités suivantes ».

Recommandation 6 :

Préciser le cinquième paragraphe de l'article 2.2.1 : « 5° La transition écologique et la lutte aux changements climatiques incluant l'adaptation à ceux-ci en privilégiant les solutions basées sur la nature. »

Recommandation 7 :

Ajouter une quatorzième finalité (paragraphe) à l'article 2.2.1 de la LAU : « 14° La transition et la maîtrise du développement énergétique ».

Recommandation 8 :

Reconsidérer la suppression d'une partie du libellé du paragraphe 2.1 de l'article 5 afin de réintroduire et renforcer la notion d'harmonisation essentielle entre la LAU et la LPTAA en ajoutant le libellé suivant: « sans restreindre la généralité des paragraphes 1° et 2°, ni limiter l'application des autres éléments du schéma, à l'égard de l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté, déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol que la municipalité régionale de comté estime appropriées... »

Recommandation 9 :

Préciser dans les lois qui encadrent l'élaboration des planifications de nature régionale, comme le schéma de couverture de risque en sécurité incendie et le plan de gestion des matières résiduelles, de tenir compte du schéma d'aménagement et de développement afin d'en assurer la compatibilité et la cohérence.

Recommandation 10 :

Modifier le libellé du paragraphe 3 de l'article 5 pour qu'il se lise comme suit : « 3° délimiter tout périmètre d'urbanisation et déterminer les densités d'occupation applicables à ce périmètre ainsi qu'à l'extérieur de ce dernier en considération des affectations qui y sont définies; ».

Recommandation 11 :

Modifier le libellé du paragraphe 8 de l'article 5 pour qu'il se lise comme suit : « 8° planifier l'aménagement d'une manière compatible et harmonieuse avec la protection des milieux naturels ainsi que la protection et la disponibilité des ressources en eau ».

Recommandation 12 :

Modifier le libellé du paragraphe 10 de l'article 5 pour qu'il se lise comme suit : « 10° déterminer tout milieu naturel qui présente un intérêt d'ordre récréatif en vue d'assurer son accessibilité publique ainsi que sa protection; »

Recommandation 13 :

Modifier le libellé du dernier alinéa de l'article 6 pour qu'il se lise comme suit : « Le document complémentaire doit notamment obliger l'adoption de dispositions réglementaires visées au paragraphe 24 de l'article 113 et au paragraphe 7.1° du deuxième alinéa de l'article 115 à l'égard de tout milieu naturel déterminé conformément au paragraphe 10° du deuxième alinéa de l'article 5. »

Recommandation 14 :

Ajouter à l'article 113 l'alinéa suivant : « 24° déterminer des dispositions visant la protection et l'utilisation durable des milieux naturels ».

Recommandation 15 :

- Ajuster l'article 115 de la manière suivante : « 7.1° exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, un engagement du propriétaire à céder gratuitement un terrain ou une servitude montrée sur le plan et destinée à permettre un accès public à un milieu naturel ; ».
- Ajuster le dernier paragraphe de l'article 115 qui se lirait comme suit : « Pour l'application du paragraphe 7.1° du deuxième alinéa, l'acquisition d'une servitude par une municipalité emporte le droit d'en aménager l'assiette, notamment par la construction d'infrastructures ou d'équipements dont l'utilisation est inhérente à l'utilisation ou au maintien d'un accès public à un milieu naturel. »

Recommandation 16 :

Renforcer les pouvoirs des MRC et des municipalités en matière de protection des milieux naturels.

Recommandation 17 :

Soutenir les MRC adéquatement, par un apport financier direct, pour l'exercice de nouvelles obligations (monitorage) ainsi que dans sa mission première qui est celle de planifier et d'aménager durablement leur territoire.

Recommandation 18 :

- Inscrire au PL16, afin de mieux baliser les pouvoirs ministériels sur les documents de planification régionale, que les demandes des ministères visent uniquement certains éléments importants assurant la mise en œuvre des OGAT, notamment en matière de sécurité publique, de protection de l'environnement et de gestion de l'urbanisation.
- Identifier clairement que ces enjeux devraient être dans les nouvelles OGAT.

Recommandation 19 :

Ajouter au nouveau libellé de l'article 53.12 de la LAU introduit par l'article 36 du PL16 une disposition visant « *la transmission à la MRC d'un avis détaillé et motivé quant à cette demande.* »

Recommandation 20 :

Modifier le libellé du nouvel article 53.12 de la LAU introduit par l'article 36 du PL16 en ajoutant une période d'au plus une année à laquelle le ministre peut demander une modification d'un schéma d'aménagement et de développement à la suite de l'adoption de nouvelles OGAT.

Recommandation 21 :

Modifier le libellé du nouvel article 53.12 de la LAU introduit par l'article 36 du PL16 en ajoutant une exception pour les MRC dont les schémas sont entrés en vigueur dans une période prédéterminée de cinq ans.

Recommandation 22 :

Modifier les articles 36 et 49 (du projet de loi 16) pour préciser que les délais de 6 mois et de 3 ans s'appliquent à l'adoption d'un projet de règlement de modification ou d'un projet règlement de révision (et non l'adoption d'un règlement de modification ou d'un règlement de révision).

Recommandation 23 :

Modifier le libellé de l'article 65.1 de la LPTAA de la manière suivante :

« 65.1. Le demandeur doit démontrer qu'il n'y a pas ailleurs dans le territoire de la municipalité locale et hors de la zone agricole un espace approprié disponible aux fins visées par la demande d'exclusion. La commission peut rejeter une demande pour le seul motif que de tels espaces sont disponibles.

La commission, outre qu'elle doit considérer les critères prévus à l'article 62, doit être satisfaite que l'exclusion recherchée répond à un besoin et à un objectif de développement de la municipalité locale, de la municipalité régionale de comté ou de la communauté eu égard aux objectifs du schéma d'aménagement et de développement ou au plan métropolitain d'aménagement et de développement. Le schéma d'aménagement et de développement et le plan métropolitain doivent être en vigueur depuis moins de 12 ans. »



Association des **aménagistes**
régionaux du Québec

Planifier les activités de nos vastes territoires

Favoriser la qualité de nos milieux de vie

Développer durablement nos communautés régionales

aarq.qc.ca



SUIVEZ-NOUS

