

DE : Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales

Le 15 mai 2024

TITRE : Nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

L'aménagement du territoire contribue à l'amélioration de la qualité de vie des citoyennes et des citoyens, au dynamisme économique des communautés, à la conservation des milieux naturels et du territoire agricole, à la sécurité et à la santé des personnes et à la mise en valeur des ressources naturelles.

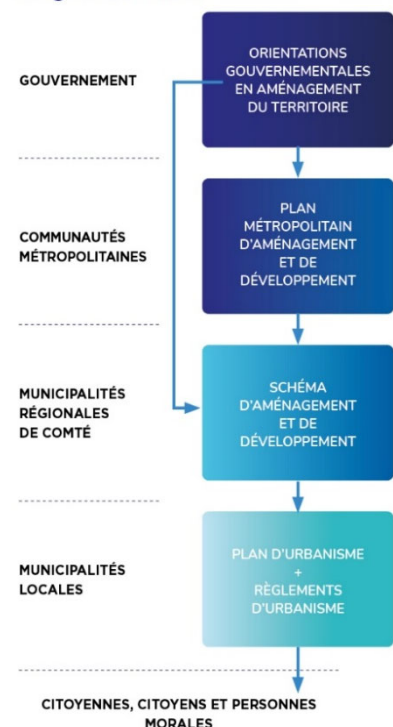
À cet égard, la planification en matière d'aménagement du territoire guide la façon dont les cœurs de villages, les centralités des petites villes et les cœurs de quartiers des grandes villes du Québec évolueront. Cette planification permet entre autres d'orienter les quartiers à construire vers les secteurs les plus propices au développement. Ce faisant, la planification territoriale permet, par exemple, de préserver les milieux naturels les plus intéressants de même que les terres agricoles les plus productives, d'assurer la sécurité des personnes en évitant les secteurs de glissements de terrain et, de prendre en considération leur santé en les éloignant des sources de pollution.

Système de planification du Québec

Cette planification se transpose ensuite concrètement sur le territoire lors de l'émission des permis de construction ou de lotissement par les municipalités locales (voir le schéma). Pour s'assurer que la façon dont le territoire de chaque municipalité locale est aménagé soit conforme aux orientations dont le gouvernement se dote, le système en aménagement du territoire prévoit les mécanismes de conformité suivants :

- Le gouvernement adopte des orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT);
- Les OGAT doivent être répercutées par les communautés métropolitaines (CM) de Montréal et de Québec dans leur plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD);

**Le principe de conformité :
une concertation des choix et
des actions des différents paliers
de gouvernement**



- Le PMAD des CM doit ensuite trouver assise dans le schéma d'aménagement et de développement (SAD) des municipalités régionales de comté¹ (MRC) qui en font partie;
- À l'extérieur des CM, les OGAT doivent être répercutées directement dans les SAD des MRC;
- Le plan d'urbanisme de la municipalité locale de même que ses règlements d'urbanisme doivent se conformer au SAD de la MRC dont la municipalité locale relève;
- Enfin, lorsqu'un permis de construction ou de lotissement est émis à un requérant, ce permis doit respecter le plan et les règlements d'urbanisme de la municipalité locale.

Les OGAT et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Ce principe de concordance, qui fait en sorte que tout permis émis est conforme aux orientations du gouvernement, est prévu par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Les OGAT sont donc une importante composante du cadre instauré par la LAU. Elles guident la planification territoriale des CM, des MRC et des municipalités locales. En ce sens, elles constituent le véhicule des principaux objectifs du gouvernement auprès des CM et des MRC en aménagement du territoire.

Si les OGAT véhiculent les objectifs du gouvernement en aménagement du territoire, la LAU, pour sa part, prévoit l'ensemble des processus qui sont associés à ce principe de concordance (ex. : les étapes comme l'adoption d'un projet de règlement et la consultation de la population, les délais pour la transmission de l'avis gouvernemental sur la conformité des planifications aux OGAT, le contenu d'un PMAD et d'un SAD).

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) est responsable, en collaboration avec les ministères et organismes concernés par l'aménagement du territoire, de la conception des OGAT, de l'analyse de la conformité des PMAD et des SAD à celles-ci et de l'accompagnement offert au milieu municipal pour qu'il intègre ces orientations à ses démarches en aménagement du territoire, en offrant notamment un soutien technique et financier.

La transposition des OGAT sur le territoire des municipalités locales

Les OGAT fixent les grands objectifs que doivent viser les documents de planification² du milieu municipal, mais il revient aux CM et aux MRC de retenir les moyens qui conviennent à leur territoire ainsi qu'à leurs citoyennes et leurs citoyens pour atteindre ces objectifs. Dans la même logique, la MRC planifie les grandes lignes de l'aménagement de son territoire, mais il appartient ensuite aux municipalités locales de transposer ces grandes lignes dans leur planification locale et leur réglementation, en tenant compte de la vision d'aménagement et de développement qu'elles souhaitent voir prendre forme sur leur territoire. À cet effet, la LAU reconnaît qu'il revient aux instances municipales de prendre des décisions en matière d'aménagement et d'urbanisme dans le respect des OGAT, en priorisant l'intérêt collectif et en tenant compte des particularités territoriales.

¹ Dans le présent document, le terme MRC inclut également les villes et agglomérations exerçant certaines compétences de MRC.

² Les documents de planification des CM et des MRC incluent les révisions et les modifications des plans métropolitains d'aménagement des CM, des schémas d'aménagement et de développement des MRC, des règlements de contrôle intérimaire ainsi que les règlements régionaux visés aux articles 79.1 et 79.2 de la LAU.

Un consensus quant à l'importance de réviser les OGAT devenues désuètes

En 1994, le gouvernement a adopté le principal document d'OGAT³ s'adressant aux MRC. Celui-ci est encore en vigueur aujourd'hui, après 30 ans. Bien que ce document aborde de nombreux enjeux toujours d'actualité, certains, notamment les changements climatiques, n'y figurent pas. Ainsi, les ministères et organismes concernés, les instances représentatives du milieu municipal et plusieurs acteurs de la société civile reconnaissent le besoin de les renouveler, notamment afin de mieux prendre en compte les enjeux d'actualité et de mieux communiquer les objectifs actuels du gouvernement en matière d'aménagement du territoire.

Dans ce contexte, le MAMH propose l'adoption de nouvelles OGAT applicables aux SAD des MRC. Ces dernières ont été élaborées avec l'étroite collaboration des ministères et organismes concernés au cours des deux dernières années. Elles ont également fait l'objet d'une vaste consultation publique à laquelle ont été conviés les citoyens, l'ensemble des préfets des MRC, plusieurs élus municipaux, les représentants des Premières Nations et différents organismes œuvrant en aménagement du territoire.

Le gouvernement a également adopté en 2011 des OGAT s'adressant spécifiquement aux CM de Montréal et de Québec. Comme celles-ci sont encore d'actualité, le MAMH propose seulement d'y apporter des modifications de cohérence avec les nouvelles OGAT et la LAU, révisée en 2023. Ces ajustements sont le fruit de la collaboration avec les ministères et organismes concernés de même qu'avec les CM.

2- Raison d'être de l'intervention

Le plan de mise en œuvre 2023-2027 (PMO) de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (Politique), dévoilé le 26 juin 2023, prévoit la publication de nouvelles OGAT et la mise en place d'un système de monitoring en aménagement du territoire. Ces deux mesures stratégiques visent principalement à concrétiser les objectifs de la Politique sur le territoire québécois, à mieux capter les enjeux d'actualité en aménagement du territoire, à prendre en compte les particularités territoriales propres à chaque milieu et à suivre l'évolution de l'aménagement du territoire à l'échelle du Québec.

L'adoption de nouvelles OGAT vise la conservation et la mise en valeur du territoire québécois, qu'il soit naturel ou agricole. Elles portent notamment sur la consolidation des milieux bâtis, en priorisant la croissance dans les milieux de vie existants déjà dotés d'infrastructures et de services publics, tout en considérant la diversité des territoires. Ce faisant, elles permettront au Québec d'investir de manière optimale dans l'entretien de ses infrastructures en ayant en tête les générations futures. Qui plus est, les nouvelles OGAT contribueront à valoriser nos milieux construits. En favorisant une diversité et une localisation optimale des services, des commerces essentiels ainsi que des autres activités à l'intérieur des milieux de vie, en limitant les distances à parcourir et en promouvant des formes plus compactes d'aménagement, elles participeront au dynamisme des cœurs de villages, des centralités des petites villes et des cœurs de quartiers des grandes villes.

³ mamh.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/orientations-gouvernementales/presentation/

Par ailleurs, la LAU a été modifiée le 1^{er} juin 2023 afin d'établir les bases du système de monitoring. Composé d'indicateurs, de cibles et de bilans périodiques aux niveaux national, métropolitain et régional, ce système comporte un volet régional et métropolitain, associé à des enjeux liés au contenu des SAD ainsi que des PMAD. Il relève des MRC et des CM. À cet effet, les nouvelles OGAT incluent des indicateurs en aménagement du territoire pour lesquels les MRC et les CM devront déterminer des cibles. Le Réseau national d'observatoires de l'aménagement et du développement durables des territoires, mis sur pied avec la contribution financière du gouvernement dans le cadre du PMO de la Politique, a le mandat d'accompagner les MRC dans la mise en œuvre du volet régional du système de monitoring.

Enfin, dans le cadre de la Déclaration de réciprocité concernant le nouveau partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité, signée en décembre 2023, les organismes municipaux se sont engagés à développer des communautés durables, dynamiques et prospères, en s'appropriant les nouvelles OGAT et en les reflétant dans leurs planifications et leur réglementation en matière d'aménagement du territoire.

3- Objectifs poursuivis

L'adoption de nouvelles OGAT vise à :

- Mieux capter les enjeux d'actualité en aménagement du territoire;
- Renforcer l'approche partenariale avec le milieu municipal et à mieux prendre en compte les particularités territoriales;
- Évaluer l'atteinte des objectifs en assortissant les OGAT d'indicateurs en aménagement du territoire;
- Mieux arrimer l'aménagement et le développement pour assurer la vitalité des territoires.

Mieux capter les enjeux d'actualité en aménagement du territoire

L'adoption de nouvelles OGAT permettrait de mieux capter les enjeux d'actualité en aménagement du territoire.

D'une part, la Politique et le PMO reconnaissent que la population et le territoire du Québec seront grandement affecté par les effets des changements climatiques. Or, il est reconnu que l'aménagement du territoire constitue un puissant levier afin de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour lutter contre ces effets, les anticiper et s'y adapter.

D'autre part, la prise de décisions en aménagement du territoire par les élus municipaux peut avoir des impacts importants sur de nombreux aspects, notamment la saine gestion des finances publiques, la santé, la qualité de vie et le bien-être des populations. De meilleurs choix en aménagement du territoire peuvent ainsi contribuer à créer des milieux de vie complets, de qualité, conviviaux et inclusifs qui répondent de manière efficace et efficiente aux besoins de la population.

La présente proposition vise à prendre en compte cette diversité d'enjeux qui caractérisent, à divers niveaux, les régions du Québec. Elle considère également le fait que certaines collectivités connaissent d'importantes pressions de développement, notamment en raison de leur proximité des grands centres urbains, alors que d'autres rencontrent des problématiques de décroissance démographique ou de dévitalisation. Ces dynamiques particulières sont au centre des préoccupations prises en considération par les OGAT, tout comme le souci de maintenir une cohérence des actions à l'échelle de l'ensemble du Québec.

Renforcer l'approche partenariale avec le milieu municipal et à mieux prendre en compte les particularités territoriales

Au cours des dernières années, le milieu municipal a réclamé du gouvernement du Québec une plus grande modulation de ses interventions, la prise en compte des particularités territoriales ainsi qu'une plus grande transparence quant à l'application des OGAT. Les nouvelles OGAT permettraient de répondre à ces demandes en prévoyant une modulation des attentes par groupe de MRC, en prenant en compte les particularités territoriales dans le cadre de l'analyse de conformité, en prévoyant des attentes claires et connues de tous quant au contenu attendu dans les SAD et en accordant la latitude requise aux MRC quant au choix des moyens à prendre pour assurer l'atteinte des objectifs adoptés par le gouvernement.

Évaluer l'atteinte des objectifs en assortissant les OGAT d'indicateurs en aménagement du territoire

Enfin, l'intégration du volet régional du monitoring dans les OGAT permettrait aux MRC et au gouvernement d'évaluer l'état de l'aménagement du territoire québécois et de mesurer, sur la base d'indicateurs et de cibles, les progrès dans ce domaine. La mesure de l'atteinte des cibles et les données compilées permettraient une prise de décision éclairée en faveur d'un aménagement plus durable.

Mieux arrimer l'aménagement et le développement pour assurer la vitalité des territoires

Le dynamisme des territoires passe nécessairement par une mise en valeur de leur diversité ainsi que par des actions pour en assurer la vitalité. Arrimer l'architecture, l'aménagement du territoire et le développement économique va de pair avec la valorisation du patrimoine et des paysages. Le tout offre un puissant tremplin à la création d'espaces de qualité et durables. Le gouvernement souhaite favoriser une localisation optimale des activités économiques par une planification du territoire et par des stratégies économiques qui contribuent davantage à la vitalité des centres-villes, des cœurs de quartiers, des noyaux villageois ainsi que des espaces industriels et commerciaux. Il importe également de soutenir de façon durable les activités fauniques, forestières et récréatives qui contribuent au dynamisme et à la vitalité économique des collectivités.

Ainsi, la mise en œuvre de nouvelles OGAT aurait des impacts positifs sur l'aménagement du territoire au Québec pour les générations actuelles et futures, tels que :

- La mise en place d'un cadre clair, transparent et moderne pour guider la prise de décision en aménagement du territoire au Québec;

- La création de milieux de vie complets, sains et de qualité qui répondent aux besoins de la population;
- L'adoption de formes d'aménagement qui préservent et mettent en valeur les milieux naturels et agricoles;
- La mise en valeur de communautés dynamiques et authentiques partout au Québec.

De manière concrète, ces nouvelles OGAT contribueront à la création de milieux de vie sains, davantage sécuritaires et qui favoriseront l'utilisation de différents modes de déplacement par la population. Elles faciliteront l'accès aux diverses activités de proximité essentielles à la vie quotidienne, aux parcs et aux espaces de même qu'aux attraits naturels. Les nouvelles OGAT assureront la cohabitation harmonieuse entre les différentes activités sur le territoire, ce qui permettra notamment d'assurer la qualité des milieux de vie et de soutenir la vitalité des activités économiques. Enfin, les nouvelles OGAT renforceront la protection de composantes essentielles du territoire comme les milieux naturels, le territoire agricole, le patrimoine immobilier et les paysages qui génèrent tous des bénéfices pour la population, notamment des services écologiques, le soutien à l'autonomie alimentaire, la qualité de l'environnement bâti et le renforcement du sentiment d'appartenance.

4- Proposition

Afin de moderniser le cadre en aménagement du territoire, six documents ont été préparés :

- « Orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour les MRC des groupes A, B, C »;
- « Orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour les MRC du groupe D »;
- « Orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour les MRC du groupe E »;
- « Orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour les MRC du groupe F »;
- « Orientations gouvernementales en aménagement du territoire applicables au territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal »;
- « Orientations gouvernementales en aménagement du territoire applicables au territoire de la Communauté métropolitaine de Québec ».

À l'entrée en vigueur de ces nouvelles OGAT, les documents actuellement en vigueur ne seraient plus applicables à la conformité des SAD et des PMAD, à l'exception de l'OGAT en matière d'habitation adoptée par le Conseil des ministres le 27 mars 2024. Cette dernière deviendra caduque dès que les MRC concernées auront répondu aux exigences du gouvernement, soit :

- d'établir un diagnostic en matière d'habitation décrivant les enjeux et les besoins;
- d'intégrer à leur SAD l'indicateur stratégique en matière d'habitation « variation du nombre et des parts de logements, par type de construction résidentielle » et de définir les cibles correspondantes.

Par la suite, ce sont les nouvelles OGAT qui trouveront application.

4.1 Orientations gouvernementales en aménagement du territoire applicables aux SAD des MRC

La présente proposition comprend neuf orientations en aménagement du territoire et 22 objectifs.

Orientation 1 : Assurer la résilience des communautés par le renforcement de l'adaptation aux changements climatiques et l'accroissement de la sécurité des milieux de vie

La conservation des milieux naturels et des espaces verts, la préservation du patrimoine culturel, l'encadrement de l'urbanisation et l'aménagement de milieux de vie complets participent à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l'adaptation aux changements climatiques, tout en améliorant la santé et la qualité de vie des citoyennes et des citoyens.

La planification du territoire joue également un rôle essentiel pour diminuer les nuisances et les risques pour la santé et la sécurité de la population, notamment en tenant compte des aléas et des sources de nuisances présents sur le territoire ainsi que sur les caractéristiques des populations et des éléments vulnérables y étant exposés.

Orientation 2: Assurer la conservation des écosystèmes et miser sur une gestion durable et intégrée des ressources en eau

La conservation des milieux naturels et de leurs fonctions écologiques ainsi que le maintien de la biodiversité sont d'une importance capitale pour l'avenir de la collectivité québécoise, en particulier dans le contexte des changements climatiques. De plus, l'accès à une eau de qualité et en quantité suffisante pour répondre aux besoins fondamentaux de la population est essentiel.

Orientation 3: Planifier l'aménagement et le développement du territoire agricole de manière à assurer sa protection, la mise en valeur de son plein potentiel et à créer un cadre propice à la pratique des activités agricoles

Le territoire agricole constitue un patrimoine collectif et une richesse non renouvelable qui a une valeur stratégique sur le plan de l'autonomie alimentaire du Québec et du dynamisme de ses collectivités. Protégé adéquatement et utilisé à son plein potentiel, le territoire agricole est un milieu de vie et un espace où les activités agricoles sont prédominantes, où divers usages cohabitent harmonieusement et où prennent place des entreprises agricoles pérennes et prospères aux activités et aux pratiques innovantes et diversifiées.

Orientation 4: Consolider les milieux de vie existants et planifier les transports de façon intégrée afin de favoriser la mobilité durable, de répondre aux besoins en habitation et d'assurer la protection des milieux naturels et agricoles

Les milieux naturels, le territoire agricole et le cadre bâti patrimonial sont des composantes importantes des paysages, de l'identité et de la qualité de vie des collectivités. Compte tenu

de la pression urbaine, leur protection est essentielle et l'encadrement de la croissance urbaine et de la dispersion des usages résidentiels et urbains sur le territoire constitue l'un des moyens les plus efficaces pour préserver ces milieux d'une très grande valeur pour les communautés.

En tenant compte de son diagnostic en matière d'habitation et de ses besoins en espaces pour les usages à caractère urbain, les MRC devront orienter leur croissance de manière stratégique en priorisant certains secteurs de leur territoire, à commencer par ses principaux pôles et le tissu urbain existant. Une planification judicieuse de la croissance urbaine permet également de tirer parti des investissements publics qui ont été réalisés sur le territoire et de soutenir la pérennité des milieux et des communautés. La planification des activités structurantes et de la croissance doit permettre que les déplacements soient les plus courts possible et, ainsi, encourager l'utilisation de différents modes de déplacement.

Orientation 5: Mettre à profit les caractéristiques distinctives pour aménager des milieux de vie de qualité

Des milieux de vie inclusifs, diversifiés et favorables aux saines habitudes de vie contribuent à la qualité de vie de l'ensemble de la population. De tels milieux de vie participent au bien-être de tous, au sentiment d'appartenance ainsi qu'au dynamisme des communautés; ils favorisent le développement de projets porteurs de sens pour les collectivités qui les accueillent. La prise en compte de la qualité architecturale et des composantes culturelles, appuyée sur la démonstration des particularités territoriales, représente une opportunité pour les milieux de se démarquer et de mettre en valeur leur identité. De plus, ces éléments contribueront à renforcer l'attractivité de ces milieux par l'aménagement durable de leur territoire.

Orientation 6: Favoriser l'attractivité des territoires et le dynamisme des communautés

Les projets de développement industriel, commercial, de services et récréotouristiques, le réseau électrique d'Hydro-Québec ainsi que la mise en valeur de la forêt privée occupent une place centrale dans la vitalité des territoires. En s'appuyant sur les potentiels propres à chaque territoire, une planification réfléchie de ces activités permet de soutenir leur rayonnement et d'optimiser les investissements publics et privés. Un développement économique réfléchi et durable contribue au plein développement de collectivités dynamiques et du territoire québécois par la localisation optimale des activités économiques et des emplois, l'innovation, le développement récréotouristique et la mise en valeur des caractéristiques du territoire.

Orientation 7: Assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire

Le sous-sol québécois comporte une très grande richesse minérale tant par la diversité de ses gisements que par la nature stratégique des minéraux qui s'y trouvent. Par ses activités d'exploration et d'exploitation, mais également par l'ensemble de ses activités connexes telles que le transport, la transformation et les services techniques et financiers, l'industrie minière crée des milliers d'emplois sur le territoire québécois et contribue à les maintenir. Ce secteur génère d'importantes retombées économiques et participe significativement au

développement local et régional du Québec, tout en faisant rayonner son économie sur le plan international. Dans ces circonstances, une cohabitation harmonieuse de cette activité avec les autres utilisations du territoire s'avère stratégique.

Orientation 8: Valoriser le territoire public et les forêts du domaine de l'État en favorisant leur utilisation durable, polyvalente et optimale dans le cadre d'une vision globale et partagée

Occupant plus de 92 % du territoire québécois, les terres du domaine de l'État présentent un immense potentiel naturel, économique et socioculturel. De nombreux acteurs sont impliqués dans la planification et la gestion de ce territoire public, notamment des ministères et des organismes gouvernementaux, des gestionnaires de territoires fauniques structurés, les MRC et les municipalités ainsi que les Premières Nations. Ainsi, avec la collaboration des acteurs concernés, le gouvernement doit s'assurer que les terres et les forêts du domaine de l'État procurent les bénéfices collectifs escomptés et que leurs potentiels peuvent être mis en valeur sans compromettre la capacité des générations futures d'en bénéficier.

Orientation 9: Favoriser la mise en valeur du potentiel éolien du territoire d'une manière qui respecte les particularités du milieu et qui contribue à l'acceptabilité sociale de cette filière énergétique

La mise en valeur du potentiel éolien est une solution durable pour répondre à la demande en électricité renouvelable. À cet égard, il importe que les projets éoliens soient socialement acceptables pour les populations concernées et que leur insertion dans le territoire soit harmonisée avec les usages existants et les potentiels du milieu.

Prise en compte des particularités territoriales

Les nouvelles OGAT permettraient la prise en compte des particularités territoriales et des différentes dynamiques qui prévalent sur le territoire québécois. À cette fin, certaines orientations sont modulées en fonction d'une typologie de MRC. Cette typologie a été déterminée en fonction des dynamiques de croissance observées dans chaque MRC. Les MRC sont ainsi réparties en six groupes :

- Groupe A : MRC qui font partie d'une communauté métropolitaine;
- Groupe B : Villes exerçant certaines compétences de MRC et comprises dans une région métropolitaine de recensement;
- Groupe C : MRC en périphérie des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec et de la Ville de Gatineau;
- Groupe D : MRC dont le pôle urbain compte 20 000 habitants et plus;
- Groupe E : MRC en croissance démographique dont le pôle urbain compte moins de 20 000 habitants;
- Groupe F : MRC en décroissance démographique dont le pôle urbain compte moins de 20 000 habitants.

Cette modulation fait en sorte, par exemple, d'exiger des efforts de densification des centres-villes et noyaux villageois de la part des MRC qui sont en croissance, alors que les MRC qui sont en stagnation, voire en déclin démographique, n'ont pas à répondre à ce type d'exigence.

4.2 Volet régional et métropolitain du système de monitoring en aménagement du territoire

Aux fins de la mise en place du volet régional du système de monitoring en aménagement du territoire, le document des nouvelles OGAT propose trois types d'indicateurs : stratégiques, régionaux et facultatifs. Les indicateurs régionaux et facultatifs seraient identifiés par les MRC afin de monitorer des enjeux abordés par certaines OGAT. Le choix des indicateurs régionaux et facultatifs appartient aux MRC qui les détermineraient en fonction de leurs réalités et des enjeux propres à leur territoire. Par exemple, une MRC qui souhaite monitorer l'intérêt de sa population pour la pratique du vélo pourrait se doter d'un indicateur portant sur le nombre d'utilisateurs de sa piste cyclable régionale selon les saisons.

Le gouvernement accompagnera les MRC dans leur démarche de détermination d'indicateurs régionaux et facultatifs, notamment par le biais du Réseau national d'observatoire de l'aménagement et du développement durables des territoires.

Les indicateurs stratégiques seraient déterminés par le gouvernement. Ils sont présentés dans le document d'OGAT. Ils constitueraient une base commune de connaissances et les données requises à leur production seraient colligées par les MRC. Les nouvelles OGAT proposent huit indicateurs stratégiques, présentés sous chaque orientation à laquelle ils font référence, qui devraient être intégrés par les MRC dans leur SAD :

- La superficie des milieux naturels faisant l'objet de moyens de conservation;
- L'évolution de la superficie de la zone agricole;
- La variation du nombre et des parts de logements, par type de construction résidentielle;
- La part des nouveaux logements localisés à l'intérieur des périmètres d'urbanisation;
- La densité résidentielle nette à l'intérieur des périmètres d'urbanisation;
- La part des nouvelles activités structurantes régionales localisées à l'intérieur des secteurs centraux du pôle principal d'équipements et de services;
- La part des nouvelles activités structurantes régionales accessibles en transport collectif;
- La part des principes directeurs de la qualité architecturale faisant l'objet de moyens visant à encadrer les nouveaux projets municipaux d'infrastructure, de bâtiments et d'aménagements.

4.3 OGAT applicables au territoire des CM

Des ajustements sont apportés aux documents d'OGAT applicables aux territoires de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) et de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec) et le titre de ces documents est actualisé. Il s'agit de modifications de cohérence avec les nouvelles OGAT et de concordance avec la LAU modifiée en juin 2023. Les indicateurs qui devront être pris en compte dans le cadre de l'exercice de monitoring métropolitain sont également ajoutés, soit :

- La superficie des milieux naturels faisant l'objet de mesures de conservation;
- L'évolution de la superficie de la zone agricole.

Ces documents d'OGAT s'appliquent uniquement aux PMAD élaborés par la CMM et la CMQuébec. Ils permettent d'établir des attentes et des objectifs spécifiques pour assurer un développement cohérent, complémentaire et concerté des villes de Montréal et de Québec et des territoires situés en périphérie. Les MRC qui font partie d'une communauté métropolitaine devront s'assurer que leur SAD soit conforme au PMAD s'appliquant à leur territoire ainsi qu'aux nouvelles OGAT.

Pour chacun des indicateurs, les MRC devraient définir des cibles dans leur SAD, en fonction des balises prévues à cet effet et en collaboration avec le gouvernement, par le biais de l'accompagnement offert par le MAMH et les ministères et organismes concernés. Les échanges concernant l'identification des cibles régionales seraient l'occasion de faire valoir non seulement les caractéristiques des MRC, mais également les choix de planification des élus.

En territoire métropolitain, la responsabilité du suivi des indicateurs stratégiques et de la définition des cibles serait partagée entre les MRC et les CM.

5- Autres options

L'adoption de nouvelles OGAT constitue un engagement pris par le gouvernement dans la Politique de moderniser le cadre de l'aménagement du territoire au Québec.

Outre le statu quo et la présente proposition, deux autres options ont été envisagées.

À l'image d'un précédent exercice, le MAMH a évalué l'opportunité d'élaborer plusieurs documents d'OGAT distincts et autoportants pour chaque thématique en aménagement du territoire. Chacun de ces documents aurait pu faire l'objet d'une consultation thématique ciblée auprès des acteurs municipaux et de la société civile concernés avant d'être adoptés individuellement par le gouvernement. Cette option a été rejetée considérant le risque que l'ensemble des documents d'OGAT ne soient pas adoptés en même temps, ce qui aurait nui à la démarche de mise à jour des outils de planification par les MRC, qui se veut un exercice global et transversal sur l'ensemble des thématiques.

Aussi, le MAMH a évalué l'option de revoir uniquement certaines thématiques considérées plus désuètes. Cette option a aussi été rejetée, puisque la pratique de l'aménagement du territoire a énormément évolué depuis les 30 dernières années et que le caractère désuet est observé dans toutes les thématiques des OGAT. À titre d'exemple, l'absence d'orientations gouvernementales sur des thèmes stratégiques tels que l'adaptation aux changements climatiques et les sources de contraintes anthropiques pourrait aggraver la situation actuelle dans certains secteurs.

De même, le fait de ne pas rentabiliser les investissements déjà consentis en matière d'infrastructures et d'équipements s'avérerait dommageable à moyen terme. Cet effort de rentabilisation est à la base des objectifs de priorisation des pôles d'équipements et de services, de consolidation des milieux urbains et de planification intégrée de l'aménagement et des transports.

Enfin, le fait de ne pas réviser les OGAT aurait des impacts négatifs entre autres sur la connectivité écologique, la préservation de nos milieux naturels et la protection du territoire agricole.

L'élaboration d'un seul document comprenant l'ensemble des OGAT applicables aux SAD des MRC s'est donc avérée opportune et cohérente avec la vision de la Politique, pour le bénéfice des générations actuelles et futures.

En ce qui concerne les OGAT applicables au territoire des CM, l'option de revoir l'ensemble des thématiques a été abordée. Considérant que leur contenu est toujours d'actualité et que la concordance de l'ensemble des plans et règlements d'urbanisme et des SAD aux PMAD en vigueur est toujours en cours, cette option a été écartée.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les nouvelles OGAT ont pour objectif d'améliorer la qualité de vie des Québécoises et des Québécois en favorisant la création de milieux de vie durables et de qualité pour tous et en tenant compte des particularités propres à chacun des territoires. Pour mesurer l'efficacité et les résultats des attentes proposées, des indicateurs ont été identifiés en vue d'établir un bilan quadriennal.

Environnement et territoire

La mise en œuvre des nouvelles OGAT permettrait une meilleure prise en compte des risques liés aux changements climatiques ainsi que des contraintes naturelles et anthropiques. La conservation des milieux naturels et de leurs fonctions écologiques, le maintien de la biodiversité ainsi que la préservation des ressources en eau auraient des impacts positifs sur la protection de l'environnement et contribueraient à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, l'encadrement de l'urbanisation et l'aménagement de milieux de vie complets contribueraient à limiter l'étalement urbain, réduire les distances et les temps de déplacement et faciliter le recours à différents modes de transport. Les OGAT proposées auraient également des impacts positifs sur le verdissement, la gestion des eaux pluviales dans les milieux bâtis et la lutte contre les îlots de chaleur urbains.

Gouvernance

Les nouvelles OGAT auraient un impact positif sur la planification territoriale réalisée par le milieu municipal. Leur rédaction plus claire et concise de même que la concertation mise de l'avant lors de leur préparation, notamment par le biais de la vaste consultation menée auprès du milieu municipal, de la société civile, des citoyens et des Premières Nations, faciliteraient l'adhésion du milieu municipal et la concrétisation sur le territoire de la vision du gouvernement. La mise en œuvre du système de monitoring instaurerait une reddition de comptes à l'échelle régionale, ce qui favoriserait la transparence envers les citoyens. Cela aurait également pour effet de permettre un suivi plus efficient de la planification territoriale et de l'impact des OGAT sur le territoire québécois.

Social

Les OGAT contribueraient à la création de milieux de vie complets et attrayants et à élever la qualité architecturale des projets, ce qui aurait des retombées positives sur la santé, la sécurité et le confort des usagers. De plus, les objectifs de préservation et la valorisation des composantes culturelles du territoire contribueraient au sentiment d'appartenance des collectivités et à la mise en valeur des particularités territoriales.

Citoyens

Les nouvelles OGAT visent à planifier les milieux de vie afin qu'ils assurent l'accès à des logements de qualité, accessibles et abordables pour l'ensemble des ménages. Elles permettraient également de prendre en compte les besoins des citoyens, notamment des personnes vulnérables (personnes handicapées, personnes à mobilité réduite, enfants, aînés, etc.) dans le but d'aménager des parcours sans obstacle et d'améliorer l'accessibilité des logements et des transports. Elles favoriseraient la consultation des communautés autochtones sur les enjeux liés aux territoires d'intérêt écologique, aux composantes culturelles d'intérêt et aux activités minières.

Économie

La proposition favoriserait l'attractivité des territoires et le dynamisme des communautés, en prévoyant des attentes quant à la planification des projets de développement industriel, commercial, de services, récréotouristique et en s'assurant que la planification territoriale tienne compte du réseau électrique d'Hydro-Québec. Elles visent également la mise en valeur de la forêt privée, qui occupe une place centrale dans la vitalité des territoires. En s'appuyant sur les potentiels propres à chaque territoire, une planification réfléchie de ces activités permettrait de soutenir leur rayonnement et d'optimiser les investissements publics et privés. La consolidation des milieux de vie conjuguée à la planification intégrée de l'aménagement et des transports aurait des incidences positives sur le développement économique des territoires par la revitalisation de quartiers, de centres-villes ou de villages et la planification des activités structurantes et celles qui génèrent des déplacements.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les nouvelles OGAT ont fait l'objet d'une importante démarche de consultation du 8 mai au 31 août 2023. Le MAMH a rendu public un document de consultation en vue de la publication des nouvelles OGAT. Des rencontres tenues dans chacune des régions administratives ont entre autres permis d'échanger avec des élus municipaux, dont l'ensemble des préfets des MRC, ainsi qu'avec des organismes régionaux. Au total, près de 400 représentants ont participé à ces rencontres.

La population et les différents acteurs concernés ont été invités à commenter les OGAT par le biais d'une consultation Web. Plus de 300 personnes et organismes y ont participé et près de 80 mémoires ont été reçus. Des représentants du milieu municipal ainsi que de la société civile ont également été consultés.

Une démarche de consultation a aussi été menée auprès des représentants des Premières Nations⁴ ainsi qu'auprès d'organisations travaillant étroitement avec elles pour connaître leurs préoccupations et recueillir leurs commentaires. Au total, 16 communautés autochtones et organisations représentant les Premières Nations ont participé aux rencontres de consultation et une douzaine d'entre elles ont transmis des mémoires.

La Table des sous-ministres adjoints en aménagement du territoire a également été sollicitée⁵ en collaborant aux différentes étapes de rédaction des OGAT.

Les OGAT ont de plus été validées par le comité consultatif mis sur pied dans le cadre de l'élaboration de la Politique, qui regroupe des représentants de 18 organismes du milieu municipal et de la société civile. Elles ont également été mises à l'épreuve et bonifiées par un comité technique rassemblant une trentaine de spécialistes de l'aménagement du territoire œuvrant dans des MRC, des CM, de même que dans certains organismes de la société civile.

Ce vaste exercice de consultation a permis d'ajuster les OGAT proposées par rapport au document de consultation de 2023 afin d'en faciliter l'intégration dans les SAD des MRC, notamment par l'ajout de définitions, de précisions et de clarifications techniques. Les particularités territoriales ont également été davantage prises en compte, notamment par l'ajout d'un sixième groupe de MRC, le groupe F, pour lesquelles une décroissance démographique est appréhendée d'ici 2041. Les attentes à leur égard, dont celles visant la croissance urbaine, ont été modulées pour favoriser le maintien des activités existantes et la revitalisation de ces milieux.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

L'ensemble des MRC serait visé par les nouvelles OGAT. À l'entrée en vigueur de celles-ci, les MRC situées à l'extérieur des CM devront, en vertu de la LAU, mettre à jour leur SAD pour intégrer les nouvelles OGAT. À cet effet, la ministre des Affaires municipales transmettrait une demande aux MRC de modifier ou de réviser leur SAD, selon les délais prévus par la LAU, soit six mois pour une modification ou trois ans pour une révision.

Les CM ont entamé la révision de leur PMAD. Lorsque ces derniers entreraient en vigueur, les MRC situées en tout ou en partie à l'intérieur des CM devront, en vertu de la LAU, réviser leur SAD pour s'y conformer. Au moment de cette révision, la ministre leur demanderait d'intégrer les nouvelles OGAT.

⁴ La LAU ne s'appliquant pas au nord du 55^e parallèle ni sur les terres de catégories I situées au sud du 55^e parallèle visé au chapitre I du titre III de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, les Inuit ne sont pas consultés sur les OGAT.

⁵ Commission de la capitale nationale du Québec; Hydro-Québec; ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation; ministère du Conseil exécutif; ministère de la Culture et des Communications; ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie; ministère de l'Éducation; ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs; ministère de la Famille; ministère des Finances; ministère des Ressources naturelles et des Forêts; ministère de la Santé et des Services sociaux; ministère de la Sécurité publique; ministère du Tourisme; ministère des Transports et de la Mobilité durable; Office des personnes handicapées du Québec; Régie du bâtiment du Québec; Secrétariat du Conseil du trésor; Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit; Société d'habitation du Québec; Société du Plan Nord; Société québécoise des infrastructures.

Par la suite, les municipalités locales devront mettre à jour leur plan d'urbanisme et leur réglementation d'urbanisme pour les rendre conformes au document de planification de leur MRC, ce qui permettra la mise en œuvre des orientations du gouvernement sur le territoire.

Entrée en vigueur

Afin de mettre en œuvre les activités d'information prévues pour faciliter l'intégration des nouvelles OGAT dans les outils de planification des MRC et des CM, l'entrée en vigueur des OGAT serait prévue le 1^{er} décembre 2024.

Ce délai permettrait de rendre disponibles les documents d'accompagnement et de prévoir des séances d'information. Il permettrait de plus au Réseau national d'observatoires de l'aménagement et du développement durables des territoires de mener les travaux préliminaires requis afin d'accompagner les MRC dans la mise en œuvre du volet régional du système de monitoring.

Entrée en vigueur accélérée de l'objectif 4.1 pour répondre aux besoins résidentiels

Afin d'accélérer la prise en compte des besoins en habitation dans les SAD des MRC aux prises avec des enjeux de rareté et d'abordabilité du logement, un décret a été pris le 27 mars 2024 visant l'entrée en vigueur rapide des attentes suivantes de l'objectif 4.1 :

- Établir un diagnostic en matière de logement;
- Intégrer dans le schéma d'aménagement et de développement l'indicateur stratégique portant sur la variation du nombre et des parts de logements, par type de construction résidentielle ainsi que la ou les cibles correspondantes.

Seules les 19 MRC qui font partie d'une CM et les quatre villes exerçant certaines compétences de MRC comprises dans une région métropolitaine de recensement et situées à l'extérieur d'une communauté métropolitaine sont visées par ce décret. Ces organismes municipaux ont six mois pour modifier leur schéma d'aménagement et de développement en conséquence.

L'entrée en vigueur de la présente proposition assujettirait les 78 autres MRC à ces exigences relatives à l'offre de logements.

Cadres normatifs

Six cadres normatifs relatifs à la santé, à la sécurité et au bien-être publics devraient être intégrés dans les SAD des MRC, conformément aux attentes des OGAT. Ces cadres normatifs ont pour but de limiter ou d'encadrer les constructions dans les zones de contraintes comme les zones de glissement de terrain ou d'érosion, afin de protéger la population.

Documents d'accompagnement

Afin d'expliquer les attentes et de soutenir les MRC dans la mise à jour des SAD, le MAMH entend publier des documents d'accompagnement, en collaboration avec les ministères et organismes concernés.

Les documents d'accompagnement auront pour objectif :

- D'expliciter le contenu des OGAT et le suivi des indicateurs stratégiques;
- De présenter des exemples de bonnes pratiques en aménagement du territoire ou de moyens permettant de répondre aux attentes des OGAT;
- De recenser des outils, des données et des guides de référence pouvant être utiles pour les MRC.

Les documents d'accompagnement seraient rendus disponibles d'ici l'entrée en vigueur des OGAT.

Accompagnement, information et coordination interministérielle

Afin de soutenir la mise en œuvre des OGAT, le gouvernement offrirait des séances d'information au personnel administratif des MRC ainsi qu'aux élus municipaux.

Parallèlement à la préparation des nouvelles OGAT, une table des répondantes et répondants des ministères et organismes en aménagement du territoire a été mise sur pied au début de l'année 2024. Cette table permet de mieux structurer l'environnement dans lequel collaborent les ministères et organismes concernés par l'analyse de conformité des SAD aux OGAT.

Soutien financier aux MRC

Le plan de mise en œuvre 2023-2027 de la Politique, adopté en juin 2023, prévoit le déploiement de la mesure stratégique 1.4 afin de soutenir le milieu municipal en aménagement du territoire. Cette mesure est assortie d'un investissement de 43,7 M\$ destiné en grande partie aux MRC.

Le premier volet de cette mesure prévoit une aide financière de 21 M\$ afin de soutenir les MRC dans la mise à jour de leur SAD pour y intégrer les nouvelles OGAT et ainsi leur permettre d'atteindre rapidement les objectifs de la Politique.

Ce soutien financier serait rendu accessible aux 101 MRC du Québec lorsque les nouvelles OGAT auront été adoptées. Un montant maximal annuel de 69 306 \$ serait disponible, pour un total de 207 918 \$ sur trois ans par MRC. Les sommes pourraient être utilisées pour une variété de travaux liés à la mise à jour des SAD.

9- Implications financières

Outre les coûts liés aux activités d'information, qui seront assumés par les ministères porteurs, il n'y a aucune implication financière.

10- Analyse comparative

Dans le cadre des travaux des nouvelles OGAT, une analyse comparative des politiques et des systèmes de gouvernance en aménagement du territoire existants dans une dizaine

d'États a été réalisée. Ainsi, les politiques et les systèmes de gouvernance de l'Ontario⁶, du Manitoba⁷, de l'Alberta⁸, de l'État du Maryland⁹, de l'Écosse¹⁰, de la Finlande¹¹, de l'Irlande¹², de la Nouvelle-Zélande¹³, et du Queensland¹⁴ (Australie) ont servi de référence.

Ces juridictions sont dotées d'un système de planification comparable à certains égards à celui du Québec et elles ont récemment adopté des orientations en aménagement du territoire. Divers éléments des nouvelles OGAT convergent avec ceux des juridictions étudiées :

- La volonté d'assurer une utilisation rationnelle des ressources et du sol, dans une perspective de développement durable, notamment en contenant l'étalement urbain et en favorisant le redéveloppement de la ville sur la ville;
- La préoccupation centrale pour la mobilité durable et l'accès aux activités, notamment à travers un meilleur arrimage entre l'aménagement du territoire et la planification des transports, pour réduire la dépendance à l'automobile, faciliter l'utilisation des transports collectifs et actifs;
- La modulation des orientations en fonction des réalités régionales;
- L'importance d'encadrer à la fois les fonctions résidentielles et les fonctions urbaines et de les planifier conjointement, pour créer des milieux de vie complets tout en prévenant les conflits d'usages.

Le cadre d'aménagement du Québec se distingue de celui des juridictions étudiées notamment quant au fait que certaines d'entre elles complètent ou remplacent les orientations gouvernementales par des plans régionaux établis par le gouvernement.

La ministre des Affaires municipales,

ANDRÉE LAFOREST

⁶ Gouvernement de l'Ontario, Déclaration de principes Provinciales de 2020. En ligne : <https://files.ontario.ca/mmah-provincial-policy-statement-2020-accessible-final-fr-2020-02-14.pdf>

⁷ Manitoba Government. Land Use Planning Guide for School Sites. En ligne : gov.mb.ca/mr/plups/pubs/lu_planning_guide_school.pdf

⁸ Government of Alberta, 2008. Land-use Framework. En ligne : <https://landuse.alberta.ca/LandUse%20Documents/Land-use%20Framework%20-%202008-12.pdf>

⁹ State of Maryland. Article - Land Use. En ligne : <https://casetext.com/statute/code-of-maryland/article-land-use>

¹⁰ Scottish Government, National Planning Framework 4. En ligne : <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2023/02/national-planning-framework-4/documents/national-planning-framework-4-revised-draft/national-planning-framework-4-revised-draft/govscot%3Adocument/national-planning-framework-4.pdf>

¹¹ Finland Government, Government decision on Finland's National land use guidelines. En ligne : https://ym.fi/documents/1410903/38439968/VAT_14122017_english-8DAA05E_FBC8_490E_A805_37BCE01A1E43-138177.pdf/a839c419-96c5-2807-739c-37c17bea76a5/VAT_14122017_english-C8DAA05E_FBC8_490E_A805_37BCE01A1E43-138177.pdf?t=1603259600101

¹² Ireland Government, Project Ireland 2040 National Planning Framework. En ligne : <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/246231/39baaa8c-48dc-4f24-83bd-84bbcf8ff328.pdf#page=null>

¹³ New Zealand Government, National Policy Statement on Urban Development 2020. En ligne : <https://environment.govt.nz/assets/publications/National-Policy-Statement-Urban-Development-2020-11May2022-v2.pdf>

¹⁴ Queensland Government, State Planning Policy. En ligne : <https://dsdmipprd.blob.core.windows.net/general/spp-july-2017.pdf>