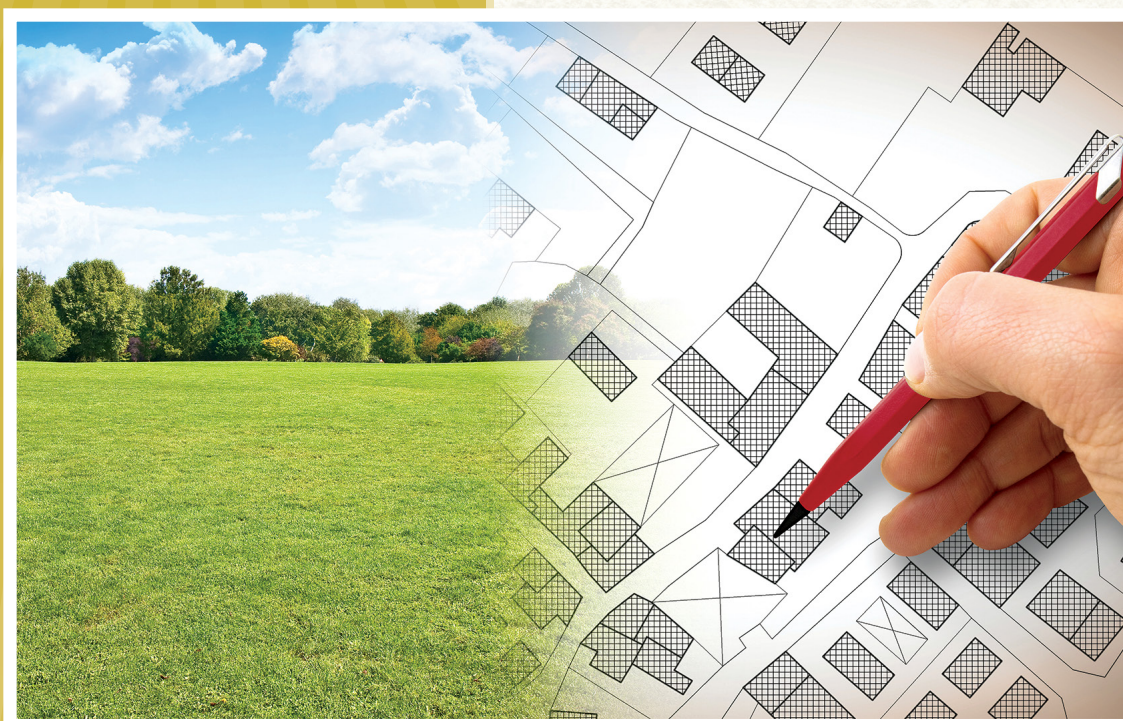




Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Audit de l'optimisation
des ressources :
Aménagement du
territoire dans la
région élargie du
Golden Horseshoe



Décembre 2021

Aménagement du territoire dans la région élargie du Golden Horseshoe

1.0 Résumé

L'aménagement du territoire est le processus qui oriente les décisions sur l'endroit et le type d'aménagement qui peuvent être autorisés – par exemple, l'endroit où l'on peut construire des maisons, des usines, des hôpitaux, des écoles, des routes et d'autres infrastructures essentielles – et les endroits où différents types d'aménagement ne devraient pas être autorisés. Une planification efficace de l'utilisation des terres fait en sorte que les terres, qui sont des ressources limitées, sont utilisées et aménagées pour répondre aux besoins actuels et futurs des collectivités et des personnes qui y vivent, tout en protégeant des ressources précieuses comme les terres agricoles, les terres humides, les forêts et les caractéristiques naturelles et paysages distinctifs.

L'Ontario s'étend sur une superficie d'environ 1,076 million de kilomètres carrés, dont environ 87 % sont des terres publiques provinciales. Environ 1 % des terres en Ontario sont gérées par le gouvernement fédéral et le reste (environ 12 %) appartient à des intérêts privés. La province – principalement par l'entremise du ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) – élabore des lois, des règlements, des politiques et des plans qui régissent l'aménagement des terres privées et municipales. Ces lois, politiques et plans établissent les priorités provinciales et les seuils de croissance garantissent la protection des caractéristiques

importantes du patrimoine naturel et culturel. Les municipalités décident ensuite, par l'entremise de leurs propres plans officiels et règlements de zonage, de la façon dont les terrains relevant de leur compétence sont utilisés.

La région élargie du Golden Horseshoe (REGH) de l'Ontario est la région centrée autour de la ville de Toronto qui s'étend au nord jusqu'à la baie Georgienne, au sud jusqu'au lac Érié, à l'ouest jusqu'au comté de Wellington et à la région de Waterloo et à l'est jusqu'aux comtés de Peterborough et de Northumberland. Elle couvre environ une superficie d'environ 32 000 kilomètres carrés, ou seulement 3 % de la superficie totale de la province, mais elle abrite environ 10,2 millions d'Ontariens ou 69 % de la population totale de la province. Elle génère les deux tiers du produit intérieur brut de l'Ontario et le quart du produit intérieur brut annuel du Canada. Elle abrite certaines des terres agricoles offrant la plus grande qualité et productivité au Canada. C'est aussi dans cette région que se trouvent certaines caractéristiques naturelles importantes sur le plan écologique, comme l'escarpement du Niagara et la moraine Oak Ridges, ainsi que des terres protégées comme la ceinture de verdure.

Au cours de la période de 25 ans qui s'échelonne de 1996 à 2021, la population de la REGH a augmenté de 57 %, passant de 6,5 millions à environ 10,2 millions d'habitants. Le Ministère prévoit qu'elle accroîtra encore de 45 % et atteindra

14,8 millions d'habitants d'ici 2051. Une grande partie de la croissance démographique historique dans la région a produit une forme d'étalement caractérisé par un aménagement dispersé à faible densité. Cette croissance rapide et l'urbanisation qui en est résulté ont entraîné la perte de terres agricoles et d'espaces naturels, la dégradation de la qualité de l'air et de l'eau, un accroissement de la demande d'infrastructures majeures, de la congestion routière et des risques de maladies chroniques, en plus de rendre inabordables les prix du logement. Ces résultats négatifs ont mis en évidence le besoin d'encadrer l'aménagement du territoire pour le rendre efficace afin d'éviter et d'atténuer certaines de ces répercussions. Un aménagement du territoire bien pensé, par exemple, peut prévenir ou réduire la congestion routière et la mauvaise qualité de l'air causée par l'étalement urbain. (**L'annexe 1** contient un glossaire des termes liés à l'aménagement du territoire.)

Pour éviter de reproduire les résultats négatifs d'une croissance antérieure non contrôlée dans la région, la Province a élaboré le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe (Plan de croissance). Ce Plan vise à créer des collectivités propices au transport collectif qui offrent diverses options de logement et qui répondent aux besoins de ses habitants. Le Plan de croissance, qui est entré en vigueur en 2006 et a été modifié pour la dernière fois en 2020, renferme des politiques de haut niveau sur les lieux choisis pour la croissance et l'aménagement dans la région. Pour atteindre les objectifs du Plan de croissance, les municipalités doivent atteindre les objectifs suivants :

- **densification** – contrairement à l'objectif de 40 % qui avait été fixé au départ dans le Plan de croissance 2006, les grandes municipalités doivent maintenant concentrer au moins 50 % des nouveaux ensembles résidentiels par année dans des secteurs déjà aménagés, tandis que les petites municipalités situées en zones rurales doivent maintenir ou améliorer leurs cibles précédentes, allant de 15 % à 32 %;

- **densité** – selon la municipalité, le nombre de personnes et d'emplois par hectare (c.-à-d. 2,5 acres ou 10 000 mètres carrés) dans les centres-villes doit se situer entre 150 et 400 d'ici 2031;
- **transport en commun** – depuis 2017, selon le type de service de transport en commun, le nombre de personnes et d'emplois par hectare près des grandes gares de transport en commun prévues doit désormais se situer entre 150 et 200 d'ici 2051;
- **zone inculte** – initialement établi à 50 personnes et emplois par hectare dans le Plan de croissance 2006; selon la municipalité, le nombre de personnes et d'emplois par hectare dans les zones incultes désignées doit maintenant atteindre au moins 40 ou 50 d'ici 2051.

Notre audit a révélé que de nombreux changements apportés aux politiques d'aménagement du territoire, une collaboration insuffisante entre le Ministère et d'autres entités responsables de la planification de l'infrastructure et l'intervention de la province dans les municipalités par l'entremise des arrêtés ministériels de zonage (AMZ) ont miné les objectifs du Plan de croissance. Voici les principales constatations de notre audit.

On ne dispose pas de données suffisantes pour savoir si les politiques du Plan de croissance de 2006 ont contenu l'étalement urbain dans la REGH

- **Il existe peu de renseignements sur les résultats des politiques du Plan de croissance.** Au moment de notre audit, 15 ans après la première publication du Plan de croissance par la province en 2006, le Ministère ne savait toujours pas si les politiques contenues dans le Plan avaient permis d'atteindre ses objectifs. Par conséquent, le Ministère ne dispose pas des données nécessaires pour éclairer d'éventuels changements aux politiques du Plan de croissance. Depuis 2006, le Ministère a rendu publics une seule fois, en 2015, les progrès réalisés par les municipalités dans la mise en œuvre des politiques du Plan de croissance. Notre examen

du rapport sur le rendement de 2015 a permis de cerner des domaines où des progrès étaient encore nécessaires pour réaliser les visions du Plan de croissance de 2006. Par exemple, en 2011, les densités (définies comme le nombre de personnes et d'emplois par hectare) étaient insuffisantes dans 43 % des zones de grande station de transport en commun pour soutenir le service de transport en commun de base. Au moment de notre audit, le Ministère mettait la dernière main à l'ensemble actualisé d'indicateurs de rendement pour mesurer les résultats obtenus à la suite des modifications les plus récentes apportées au Plan de croissance en 2019 et en 2020.

- **De nombreuses municipalités ne respectent pas les objectifs du Plan de croissance de 2006.** Par exemple, nous avons constaté que seulement 3 des 20 municipalités de paliers unique et supérieur de la REGH (excluant la ville de Toronto) ont atteint l'objectif de densification de 40 % chaque année de 2015 à 2019. La densification vise une utilisation efficace des infrastructures existantes et à éviter l'expansion continue des zones urbaines. Lorsque les municipalités n'atteignent pas ces objectifs de densification, un nombre accru de nouveaux aménagements à des fins résidentielles est entrepris à l'extérieur des zones déjà aménagées, ce qui crée un étalement supplémentaire. Nous avons également constaté qu'en 2016 (l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles), les taux de densité réels dans les centres-villes et les zones de grande station de transport en commun de la REGH variaient considérablement. En effet, ils variaient d'un creux de 26 résidents et emplois par hectare dans la région du centre métropolitain de Vaughan (ce qui représente 15 % de l'objectif) à un sommet de 575 résidents et emplois par hectare dans la région du Yonge-Eglinton Centre. Notre analyse des taux de croissance de la population et de l'emploi dans tous les centres-villes de 2011 à 2016 a révélé que seulement quatre centres (centre-ville de Hamilton, centre-ville de Toronto, centre-ville de Mississauga et centre-ville

de Waterloo) des 25 centres de croissance urbaine étaient en voie d'atteindre leurs objectifs de densité d'ici 2031, la première année où les municipalités devraient atteindre leurs objectifs de densité pour les centres-villes, selon les tendances actuelles.

- **Le Ministère n'est pas en mesure de surveiller certaines cibles du Plan de croissance en raison de l'absence de données uniformes obtenues en temps opportun.** Nous avons constaté que le Ministère ne recueille pas les renseignements nécessaires pour déterminer avec exactitude si les municipalités atteignent les cibles de densité dans les parties aménagées des zones incultes désignées (l'**Annexe 1** présente une définition de ce terme). Le Ministère ne dispose pas non plus de renseignements sur l'offre de logements à long terme pour déterminer si les municipalités maintiennent un nombre suffisant de logements résidentiels pour soutenir la croissance démographique pendant au moins trois ans – une exigence introduite dans la modification apportée en 2017 au Plan de croissance.

Les municipalités font face à des difficultés dans la mise en œuvre des politiques du Plan de croissance provincial

- **De nombreux changements apportés aux politiques ont créé de l'instabilité dans le processus d'aménagement du territoire.** Les changements importants apportés aux politiques provinciales d'aménagement du territoire ces 10 dernières années, souvent dans l'année suivant un changement antérieur, ont fait en sorte qu'il est difficile pour les municipalités de la REGH de s'assurer que leurs documents de planification sont à jour et conformes à ces politiques. Par exemple, lorsque le Ministère a modifié le Plan de croissance en 2017, il a donné cinq ans aux municipalités pour mettre à jour leurs plans officiels, soit jusqu'en juillet 2022. Il a toutefois de nouveau modifié le Plan de croissance en 2019 et 2020. Ces modifications subséquentes ont obligé de nombreuses municipalités à reprendre

les études et les travaux de planification déjà effectués. Une municipalité (la municipalité régionale de York) a dû refaire des travaux techniques qui avaient coûté « plusieurs millions de dollars ».

- **Les municipalités ne reçoivent pas suffisamment de directives de la part du personnel du Ministère sur la façon de mettre en œuvre les politiques figurant dans les plans provinciaux.** Dans notre sondage auprès des planificateurs municipaux, 70 % des répondants ont affirmé qu'ils n'avaient pas reçu suffisamment de conseils ou de directives de la part du personnel du Ministère lorsqu'ils demandaient de l'aide ou des précisions, d'après leur expérience des cinq dernières années. Cela concorde avec les résultats d'un sondage mené par le Ministère en 2018 auprès des planificateurs municipaux de l'aménagement, dans lequel les répondants ont exprimé des préoccupations au sujet des connaissances du personnel du Ministère et de la qualité de ses réponses aux questions posées. De nombreux répondants ont déclaré que le personnel du Ministère était souvent incapable d'expliquer les principales politiques provinciales comme le Plan de croissance, la Déclaration de principes provinciale et les changements législatifs et stratégiques. Notre examen des données de dotation du Ministère a révélé que près des deux tiers des 43 employés responsables de la liaison avec les municipalités occupaient leur poste depuis deux ans ou moins. Dans les sondages sur la mobilisation des employés de 2019 et de 2021 auprès de l'ensemble du personnel du Ministère dans la région du Centre, seulement 35 % des répondants en 2019 et 50 % des répondants en 2021 estimaient bien comprendre la nature de leur emploi et les attentes à leur égard.

Améliorations nécessaires en ce qui concerne la collaboration du Ministère avec les partenaires locaux et provinciaux

- **Il est possible de mieux coordonner la planification de l'infrastructure avec l'aménagement du territoire.** Notre audit a mis au jour des cas où des décisions relatives à l'infrastructure et aux services publics importants semblaient déconnectées des politiques d'aménagement du territoire ou incompatibles avec celles-ci. Par exemple, le projet de couloir ouest de la RGT (aussi appelé la route 413), qui passerait de l'échangeur 401/407 près de Milton à l'autoroute 400 près de Kleinburg, a fait l'objet de critiques de la part de groupes environnementaux, de municipalités et de membres du public. Selon un rapport publié en août 2020 par Environmental Defence, Sustainable Vaughan and Transport-action Ontario, l'autoroute proposée entraînerait la perte de milliers d'hectares de terres agricoles à fort rendement, dont environ un millier d'hectares dans la ceinture de verdure, et aurait un impact important sur les rivières, les vallées, les terres humides, les zones de conservation et les zones boisées. Malgré les préoccupations et la critique, le ministère des Transports, qui élaborait le plan de transport de la REGH au moment de notre audit, nous a informés qu'il incluait le couloir ouest de la RGT dans le plan de transport proposé.
- **Certains ministères provinciaux n'ont pas l'occasion de formuler des commentaires sur les politiques municipales d'aménagement du territoire.** Nous avons examiné un échantillon de soumissions de plan officiel et de modification du plan officiel de municipalités de 2010 à 2020 pour déterminer si le Ministère avait sollicité les commentaires d'autres ministères provinciaux compétents pour s'assurer que leurs intérêts en matière d'aménagement du territoire étaient pris en compte. Dans le tiers des cas que nous avons examinés, nous avons constaté que l'examen provincial aurait pu être distribué à

d'autres ministères, compte tenu de la nature des politiques et des modifications proposées. Par exemple, en 2014, la Ville de Toronto a proposé des modifications à son plan officiel, y compris de nouvelles politiques encourageant les planificateurs des immeubles de logements à améliorer l'efficacité énergétique et en eau et à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le ministère des Affaires municipales n'a distribué les modifications proposées à aucun autre ministère même si, selon ses propres critères de sélection, les présentations relatives à la conservation et à l'efficacité énergétiques et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre doivent être présentées au ministère de l'Environnement.

- **Les offices de protection de la nature perdent le pouvoir indépendant d'exercer leur mandat.** Les offices de protection de la nature jouent un rôle déterminant en matière d'aménagement du territoire; ils veillent à ce que les projets d'aménagement soient dirigés loin des zones inondables et à risque d'érosion afin de protéger les personnes et leurs propriétés. En décembre 2020, le projet de loi 229, la *Loi de 2020 sur la protection, le soutien et la relance face à la COVID-19 (mesures budgétaires)*, a modifié la *Loi sur les offices de protection de la nature* et la *Loi sur l'aménagement du territoire* de manière à réduire considérablement les pouvoirs de surveillance et d'appel des offices de protection de la nature et à limiter leur capacité de prendre des décisions de manière indépendante. Une fois proclamés, les changements signifieraient que les offices de protection de la nature devront approuver les permis de demande d'aménagement découlant d'un arrêté ministériel de zonage visant à modifier le zonage de terrains dans une municipalité. De plus, le ministre du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et des Forêts pourrait délivrer des permis d'aménagement au nom de l'office de protection de la nature ou rejeter les demandes. Avant la modification, les offices de protection de la nature avaient le

pouvoir exclusif de décider d'accepter ou de refuser la délivrance de permis dans les régions relevant de leur compétence.

L'utilisation généralisée et fréquente des arrêtés ministériels de zonage nuit au processus d'aménagement du territoire

- **Les AMZ sont utilisés pour accélérer l'aménagement et contourner les processus habituels de planification de l'utilisation des terres.** Les AMZ contournent les processus de planification de l'utilisation des terres, qui prennent souvent des mois ou des années parce qu'ils garantissent l'exercice d'une diligence raisonnable suffisante au moyen d'études techniques et de consultations publiques. Notre audit a révélé que les AMZ étaient au départ destinés à être utilisés uniquement dans des circonstances particulières, par exemple dans des régions sans gouvernance municipale, ou pour faire progresser rapidement des initiatives provinciales. Toutefois, depuis 2019, la province a signalé publiquement à maintes reprises que les AMZ récents avaient été émis dans le but de surmonter les obstacles potentiels et d'éviter les retards dans l'aménagement. Cette approche revient à considérer le processus d'aménagement du territoire comme un obstacle. Au cours de la période de deux ans qui s'étend de mars 2019 à mars 2021, 44 AMZ ont été émis. Auparavant, un AMZ était émis environ une fois par année.
- **Le manque de transparence dans l'émission d'AMZ expose le processus aux critiques de conflit d'intérêts et d'injustice.** Nous avons constaté qu'il n'existe pas de processus officiel que les parties intéressées doivent suivre pour demander un AMZ. Nous avons également constaté qu'il n'existe aucun critère établi selon lequel le Ministre évalue les demandes d'AMZ. Par conséquent, nous n'étions pas en mesure de déterminer quels facteurs le Ministre a pris en considération pour décider s'il devait émettre un AMZ ou s'il a évalué le bien-fondé de chaque AMZ.

en fonction des mêmes facteurs. Le Ministère a été en mesure de nous fournir des documents à l'appui des 44 AMZ émis de mars 2019 à mars 2021, mais le niveau de détail de ces documents était très variable. Lors de notre examen des documents à l'appui, nous avons constaté que 17 (ou 39 %) des 44 AMZ avaient facilité des projets d'aménagement réalisés par les sept mêmes sociétés ou groupes de sociétés de développement.

- **Les AMZ perturbent d'autres processus de planification de l'utilisation des terres.** Les divers intervenants que nous avons interrogés – y compris les experts en la matière, les planificateurs municipaux et ceux qui participent à la planification à long terme de l'utilisation des terres pour des écoles, des hôpitaux et des transports – nous ont informés que les AMZ perturbent d'autres processus de planification de l'utilisation des terres qui exigent normalement des années de préparation et de consultation. Par exemple, 13 ou près du tiers des 44 AMZ émis de mars 2019 à mars 2021 permettraient des aménagements dans des zones qui n'ont peut-être pas de services municipaux existants ou prévus comme des systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. Les représentants municipaux nous ont dit que ces AMZ présentent des défis importants non seulement pour leur planification de l'utilisation des terres, mais aussi pour leurs processus de planification budgétaire. En effet, les services municipaux comme les systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées exigent des coûts initiaux importants et ils doivent être planifiés avant les aménagements.
- **Les AMZ « renforcés » peuvent désormais l'emporter sur la réglementation du plan d'implantation municipale et ne sont plus tenus de respecter la politique provinciale d'aménagement du territoire.** Le projet de loi 197, la *Loi de 2020 visant à favoriser la reprise économique face à la COVID-19*, a élargi la portée des pouvoirs du Ministre, lui permettant d'émettre des AMZ « renforcés ». Les AMZ renforcés peuvent

remplacer le recours à la réglementation du plan d'implantation, selon laquelle une municipalité examine la conception et les aspects techniques d'un projet d'aménagement pour s'assurer qu'il est attrayant et compatible avec la zone environnante. De plus, le projet de loi 257, la *Loi de 2021 soutenant l'expansion de l'Internet et des infrastructures*, a modifié la *Loi sur l'aménagement du territoire* afin de prévoir que tous les AMZ ne sont pas requis et sont réputés ne jamais avoir été requis, pour demeurer conforme à la Déclaration de principes provinciale. Cette modification va à l'encontre de l'un des objectifs de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, qui prévoit un système d'aménagement du territoire dirigé par une politique provinciale.

Le présent rapport renferme 12 recommandations préconisant 24 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Notre audit nous a permis de conclure que le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) n'a pas mis en place de procédures et de systèmes efficaces pour s'assurer que l'aménagement du territoire de la région élargie du Golden Horseshoe demeure conforme aux bonnes pratiques d'aménagement du territoire, aux buts et objectifs de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et au Plan de croissance de la REGH.

Les lois sur l'aménagement du territoire et les plans provinciaux de l'Ontario sont, pour la plupart, conformes à ceux établis ailleurs au Canada. Toutefois, de nombreux changements apportés aux politiques du Plan de croissance ont créé une instabilité dans le processus d'aménagement du territoire. Ils mettent en cause la capacité des municipalités de mettre en œuvre les politiques provinciales dans leurs plans locaux. De plus, l'utilisation fréquente d'AMZ par la Province crée des incohérences et une injustice réelle ou perçue quant à la façon dont la politique est appliquée. Récemment, la province a élargi son

pouvoir d'outrepasser l'autorité locale en enchâssant dans la loi des pouvoirs accrus en matière d'émission d'AMZ et les exerce beaucoup plus fréquemment. De plus, il est important de noter que notre audit a révélé qu'il subsiste des possibilités pour que l'aménagement du territoire soit mieux intégré aux processus de planification de l'infrastructure et des services, comme les autoroutes, les transports, les écoles et les hôpitaux.

Depuis 2015, le Ministère n'a pas mesuré l'efficacité de l'aménagement du territoire pour atteindre les principaux objectifs du Plan de croissance ni n'en a rendu compte. Les Ontariens doivent savoir dans quelle mesure l'aménagement du territoire répond aux besoins actuels et futurs des collectivités et des personnes qui y vivent, tout en protégeant des ressources précieuses comme les terres agricoles, les terres humides, les forêts et les caractéristiques naturelles et paysages distinctifs.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère remercie la vérificatrice générale pour ses recommandations. Le Ministère reconnaît le rôle essentiel qu'elle joue pour assurer la mise en place de politiques efficaces en matière d'aménagement du territoire. Le Ministère continue de collaborer avec d'autres ministères et municipalités afin d'améliorer le système d'aménagement de l'Ontario. Nous y arriverons en simplifiant les décisions de façon à permettre la réalisation de projets essentiels, notamment pour atténuer les répercussions de la pandémie de COVID-19 et augmenter l'offre et l'abordabilité du logement.

Dans le cadre de ces travaux, le 20 septembre 2021, les fonctions d'aménagement du territoire à l'échelle du Ministère ont été réalignées en une nouvelle Division de la planification et de la croissance (DPC) afin d'intégrer les fonctions stratégiques liées à l'utilisation des terres et au développement en une seule division dont le mandat est clair et qui met l'accent sur l'amélioration des

relations avec les intervenants. Cette nouvelle division regroupe l'ensemble du continuum des politiques du Ministère relatives à la croissance, à l'aménagement du territoire et aux immeubles. De plus, les travaux à l'appui de la conformité du plan de croissance municipal en matière d'aménagement du territoire ont été intégrés au Bureau des services municipaux de la région du Centre. Ces changements permettront au Ministère de mieux soutenir les municipalités dans leurs efforts pour mettre en oeuvre des politiques et des plans provinciaux et pour aborder les recommandations de la vérificatrice.

Le Ministère est impatient de faire part de ses progrès continus à la vérificatrice générale au cours des prochaines années.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu de l'aménagement du territoire en Ontario

L'aménagement du territoire est le processus qui oriente les décisions sur l'endroit et le type d'aménagement qui peuvent être autorisés – par exemple, l'endroit où l'on peut construire des maisons, des usines, des centres commerciaux, des écoles, des hôpitaux, des routes et d'autres infrastructures essentielles – et les endroits où différents types d'aménagement ne devraient pas être autorisés afin de protéger les terres et ses caractéristiques importantes. Ce processus oriente également la façon dont les terres devraient être aménagées, c'est-à-dire la conception physique des collectivités.

L'Ontario s'étend sur une superficie d'environ 1,076 million de kilomètres carrés, dont environ 87 % sont des terres publiques provinciales. Environ 1 % des terres de l'Ontario sont gérées par le gouvernement fédéral et le reste (environ 12 %) appartient à des intérêts privés. La province – par l'entremise du ministère des Affaires municipales et

Figure 1 : Principaux participants au Système d'aménagement du territoire de l'Ontario

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Entités provinciales	
Ministère des Affaires municipales et du Logement	- Élabore des lois, des politiques et des plans provinciaux qui régissent l'aménagement du territoire - Examine et approuve les plans officiels pour les municipalités des paliers unique et supérieur (voir le glossaire à l'annexe 1) - Coordonne l'examen provincial des plans officiels en sollicitant et en regroupant les commentaires d'autres ministères provinciaux pour s'assurer que leurs intérêts sont reconnus - est le seul ministère provincial qui peut interjeter appel des décisions municipales auprès du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire
Autres ministères provinciaux	- Sont chargés des processus de planification qui peuvent avoir des répercussions sur l'aménagement du territoire (p. ex. la planification à long terme du transport, du transport en commun, des hôpitaux et des écoles) et qui doivent donc être conformes au Plan de croissance. - Formulent des commentaires sur les enjeux relatifs à l'aménagement du territoire – par exemple lors de l'élaboration et de la modification des plans officiels par les municipalités – dans le cadre de leur mandat individuel afin de s'assurer que leurs intérêts sont pris en considération
Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire	Entend des affaires relatives à certaines questions liées à l'utilisation des terres, à la conservation du patrimoine, aux finances et à la gouvernance municipales
Entités locales	
Municipalités	- Élaborent des plans officiels et des règlements de zonage qui orientent l'utilisation et l'aménagement des terres - Les municipalités de palier supérieur examinent et approuvent les plans officiels des municipalités de palier inférieur - Approuvent les demandes d'aménagement
Offices de protection de la nature	- Examinent les demandes de permis d'aménagement et prennent des décisions à leur sujet pour s'assurer que les projets ne sont pas mis en œuvre sur des terres dangereuses (p. ex. zones inondables et à risque d'érosion) - Formulent des commentaires sur les plans officiels des municipalités et les demandes d'aménagement soumises aux municipalités pour diriger les projets d'aménagement à l'écart des zones inondables et à risque d'érosion

du Logement (le Ministère) – et les 444 municipalités se partagent la responsabilité de l'aménagement du territoire sur les terres privées et municipales :

- **Orientation stratégique provinciale :**
Le Ministère élabore des lois, des règlements, des politiques et des plans régionaux qui encadrent l'aménagement du territoire à l'échelle de la province et dicte les priorités provinciales en matière de croissance et de protection.
- **Politique municipale et mise en œuvre :** Les municipalités décident de la façon dont les terres

relevant de leur compétence seront utilisées, tout en respectant les politiques provinciales établies.

Bien que la responsabilité première de l'aménagement du territoire, plus particulièrement en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, incombe au Ministère et aux municipalités, d'autres organismes provinciaux et locaux participent également à certains aspects du processus d'aménagement du territoire (voir la figure 1).

2.1.1 Importance de l'aménagement du territoire

Les décisions en matière d'aménagement du territoire ont des répercussions importantes sur différents aspects :

- **Milieu naturel** : Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport de 2020 sur la *Préservation de l'environnement naturel au moyen des zones protégées* et notre rapport de 2021 sur la *Protecting and Recovering Species at Risk*, les changements dans l'utilisation des terres – par exemple la conversion des terres de leur état naturel à une utilisation à des fins résidentielles ou agricoles – sont les facteurs de perte les plus importants à l'origine de la perte de biodiversité en Ontario et dans le monde. Une croissance incontrôlée et les activités associées à ces projets d'aménagement peuvent également contribuer à la dégradation de la qualité de l'air et de l'eau ainsi qu'aux émissions de gaz à effet de serre qui contribuent aux changements climatiques.
- **Santé humaine** : La dégradation de la qualité de l'air et de l'eau contribue à accroître le risque de maladies chroniques comme l'asthme et les maladies pulmonaires. De plus, le nombre insuffisant d'options de transport actif, comme la marche et le vélo, peut contribuer à augmenter les taux d'obésité et d'autres maladies liées à l'inactivité.
- **Économie** : L'augmentation de la congestion routière et les retards qui en résultent dans la circulation des personnes et des biens peuvent entraîner des conséquences financières attribuables à une perte de productivité. En outre, l'offre inadéquate de logements pour tenir compte de la croissance démographique peut avoir une incidence négative sur l'abordabilité de celui-ci.

Un aménagement du territoire efficace permet de s'assurer que les terres – des ressources limitées – sont utilisées et aménagées de manière efficace et durable pour répondre aux besoins actuels et futurs de la collectivité tout en protégeant

des ressources précieuses comme les terres agricoles, les terres humides, les forêts ainsi que des caractéristiques naturelles et des paysages importants. La **figure 2** présente les principes généralement reconnus d'un aménagement du territoire efficace. Ces principes sont conformes à la vision des Nations Unies pour les villes et des établissements humains durables – l'un des 17 objectifs de développement durable établis par l'ONU en 2015 pour indiquer « la marche à suivre pour parvenir à un avenir meilleur et plus durable pour tous ». Les principes sont subdivisés en deux catégories, soit ceux liés 1) à la substance ou au contenu des politiques d'aménagement du territoire et 2) aux éléments du processus d'aménagement.

2.2 Région élargie du Golden Horseshoe de l'Ontario

La région élargie du Golden Horseshoe (REGH), dont le nom reflète sa richesse économique et sa forme de fer à cheval, s'étend de la côte du lac Érié à l'ouest jusqu'au lac Ontario à l'est et à la baie Georgienne au nord (voir l'**annexe 2** pour une carte indiquant les municipalités dans la REGH). Elle s'étend sur une superficie d'environ 32 000 kilomètres carrés, soit 3 % de la superficie totale de la province, mais abrite 10,2 millions d'Ontariens ou 69 % de la population totale de la province (et 27 % de la population totale du Canada).

Selon le Ministère, en 2018 (année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles), environ 40 % des terres de la REGH étaient désignées comme des terres agricoles, 24 % étaient des zones rurales et 15 % étaient des zones de peuplement. La région possède des systèmes de patrimoine naturel – des réseaux de caractéristiques naturelles interreliées et des zones comme des terres humides, des terres boisées, des vallées, des lacs et des rivières.

Des 444 municipalités de l'Ontario, 110 sont situées dans la REGH. Ces 110 municipalités sont réparties par structure de gouvernance à la **figure 3** et sont énumérées à l'**annexe 3**. Les municipalités de la REGH sont réparties entre le cercle intérieur et le

Figure 2 : Principes généralement reconnus garantissant l'efficacité des politiques et des processus d'aménagement du territoire

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale à partir de l'information obtenue auprès d'un expert-conseil

Principes	Description
Substance ou contenu des politiques d'aménagement du territoire	
Habitabilité	- Qualité de vie vécue par les résidents de la collectivité. - Peut être assurée en créant des espaces, des bâtiments, des installations, des infrastructures et des paysages qui contribuent au bien-être physique, social et mental, au confort et à la commodité des résidents et des visiteurs.
Durabilité	- Capacité de maintenir la qualité de vie que la collectivité apprécie ou à laquelle elle aspire. - Peut être assurée en utilisant les terres de manière à améliorer le bien-être économique, social, culturel et environnemental des résidents actuels et futurs en : - protégeant et améliorant les écosystèmes naturels en milieu urbain et rural; - tenant compte des projections démographiques et relatives à la croissance économique; - favorisant la diversité au moyen d'infrastructures sociales et culturelles comme des centres jeunesse, des centres autochtones et des organismes d'aide aux immigrants; - donnant aux résidents des libertés économiques (la capacité de travailler, de brasser des affaires ou de faire du commerce).
Résilience	Capacité de la collectivité de s'adapter aux tendances à long terme (comme les changements climatiques, la croissance démographique, la rareté des ressources naturelles, les développements technologiques et la mondialisation) et de réagir aux événements naturels et sociaux inattendus.
Éléments du processus d'aménagement du territoire	
Éthique et transparence	- Les offices d'aménagement appliquent des normes élevées d'éthique et d'équité, sur les plans personnels et organisationnels, lorsqu'elles adoptent des politiques et prennent des décisions. - Les offices d'aménagement sont aussi transparents que possible par rapport aux processus et aux décisions tout en protégeant les renseignements personnels et exclusifs.
Mobilisation tangible du public	- Les offices d'aménagement mobilisent largement le public par des mécanismes de leur choix (y compris les personnes difficiles à joindre) par rapport à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, des plans et des décisions. - Les offices d'aménagement consultent systématiquement les peuples autochtones et prennent les mesures d'adaptation et de réconciliation correspondantes.
Utilisation des faits et des données	Les politiques, les plans et les décisions reposent sur des faits et des données récentes et fiables.
Processus de conception interdisciplinaire	Les offices d'aménagement intègrent les perspectives et les principes de toutes les disciplines environnementales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, des plans et des décisions.
Conception délibérée	- Les offices d'aménagement appliquent des méthodes et des processus de conception urbaine créatifs dans la conception des collectivités. - Les offices d'aménagement appliquent des méthodes créatives de conception environnementale et les connaissances scientifiques dans la gestion et la réparation des systèmes naturels.
Application et gestion de la technologie	Les offices d'aménagement adoptent l'innovation technologique et ses applications dans la conception et la gestion des collectivités tout en appliquant les normes les plus élevées en matière de protection de la vie privée et en réduisant au minimum les répercussions néfastes sur les personnes.

Figure 3 : Municipalités de la région élargie du Golden Horseshoe par type de structure de gouvernance municipale

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Description		Nombre de municipalités
Palier unique	Les services municipaux sont fournis par un seul palier de gouvernement	10
Deux paliers	Les municipalités du palier supérieur sont généralement responsables de l'aménagement du territoire, des réseaux d'égouts et d'aqueduc, du transport en commun, de la gestion des déchets et des services sociaux, de santé publique, de logement et de police à l'échelle régionale.	11
	Les municipalités du palier inférieur sont généralement responsables de la prestation de certains services locaux qui ne sont pas fournis par les municipalités du palier supérieur, comme les services de bibliothèque, les services de loisirs, les règlements de zonage locaux l'entretien des rues et l'application des règlements en matière de stationnement.	89
Total		110

cercle extérieur. Le cercle intérieur, qui comprend les villes de Toronto et Hamilton ainsi que les régions de Peel, York, Durham et Halton, est le secteur fortement urbanisé adjacent au lac Ontario. Le cercle extérieur, qui est plus éloigné à l'intérieur des terres et se trouve du côté nord-ouest de la ceinture de verdure, comprend des villes de taille moyenne ainsi que de petites villes et des cantons ruraux.

- La région affiche l'un des taux de biodiversité les plus élevés de toutes les régions du Canada et abrite des caractéristiques naturelles importantes sur le plan écologique comme l'escarpement du Niagara et la moraine d'Oak Ridges ainsi que la campagne protégée de la ceinture de verdure. **L'annexe 1** décrit ces caractéristiques naturelles et **l'annexe 2** indique leur emplacement.)

Importance de la REGH

La REGH est une région importante pour l'Ontario et le Canada pour plusieurs raisons :

- Entre 2013 et 2017, elle a généré les deux tiers du produit intérieur brut annuel de l'Ontario et le quart du produit intérieur brut du Canada (la valeur monétaire de tous les biens et services produits).
- Elle abrite des terres agricoles de la plus haute qualité et des plus productives du Canada. En 2019, l'industrie agricole de la région a généré 11 milliards de dollars dans l'économie ontarienne et soutenu 38 000 emplois. Les terres agricoles représentent environ 40 % de la superficie de la REGH, et environ le tiers de l'industrie agroalimentaire de l'Ontario y est établi.
- De 2011 à 2016, un nouvel immigrant sur trois, au Canada, s'est établi dans la REGH.

Besoin d'un aménagement du territoire efficace dans la REGH

Au cours de la période de 25 ans s'échelonnant de 1996 à 2021, la population de la REGH a augmenté de 57 %, passant de 6,5 millions à environ 10,2 millions d'habitants, et le Ministère prévoit qu'elle augmentera encore de 45 % pour atteindre 14,8 millions d'habitants d'ici 2051. Cette croissance, et l'urbanisation accrue qui en a résulté ont exercé des pressions sur l'environnement naturel et les infrastructures construites dans la REGH, ce qui a entraîné des répercussions négatives sur la qualité de vie de ses résidents. Voici quelques exemples :

- **Perte de terres agricoles et d'espaces naturels :** Dans son rapport de 2013 intitulé *L'activité humaine et l'environnement*, Statistique Canada a constaté que de 2001 à 2011, la superficie habitée

de la REGH est passée de 2 972 kilomètres carrés à 3 807 kilomètres carrés, soit une augmentation de 835 kilomètres carrés ou de 28 %. Près de 300 kilomètres carrés de ces terres étaient autrefois des terres agricoles situées à l'intérieur de la ceinture de verdure. De plus, le rapport de 2002 de la Neptis Foundation intitulé *Toronto-Related Region Futures Study : Implications of Business-As-Usual Development*, prévoit qu'environ 1 070 kilomètres carrés seront urbanisés d'ici 2031 selon les tendances actuelles en matière d'aménagement. Il s'agit de presque le double de la superficie de la ville de Toronto. Comme il est mentionné dans notre rapport de 2020, *Préservation de l'environnement naturel au moyen des zones protégées*, la biodiversité est surtout compromise dans le sud de l'Ontario, où seulement 0,6 % des terres sont des aires protégées.

- **Dégradation de la qualité de l'air et de l'eau :** Selon un rapport publié en 2014 par les médecins-hygiénistes de Hamilton, Peel, Simcoe Muskoka et Toronto – le plus récent rapport disponible –, les émissions liées à la circulation dans la région du grand Toronto et de Hamilton seraient responsables de 712 à 997 décès prématurés et de 2 812 à 3 939 hospitalisations par année. En ce qui concerne la qualité de l'eau, en 2018, les 14 offices de protection de la nature ayant compétence sur les municipalités de la REGH ont déclaré que la qualité de l'eau de surface dans leurs bassins versants était médiocre (en raison de la contamination par les nutriments et les bactéries) au point où des interventions s'imposaient. Selon l'analyse de 2018 de l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région, les conditions de qualité de l'eau étaient directement liées à l'urbanisation.
- **Congestion routière et temps de trajet accrus :** En 2002, le Ministère estimait que la saturation du réseau routier 400 coûtait déjà plus de 2 milliards de dollars par année à l'Ontario en perte de productivité. En 2004, la Neptis Foundation estimait que le temps de déplacement dans la

région du Grand Toronto augmenterait de 45 % au cours des 30 prochaines années. En 2011, 74 % des résidents des municipalités situées dans le cercle intérieur et 94 % des résidents des municipalités situées dans le cercle extérieur utilisaient une voiture pour se rendre au travail. La distance moyenne de déplacement était de 11 kilomètres dans le cercle intérieur et de 8,7 kilomètres dans le cercle extérieur. Selon un rapport publié en 2019 par le Centre for Urban Research and Land Development, le temps moyen du trajet aller simple dans la REGH en 2016 était de 31,5 minutes, comparativement à 26 minutes dans les autres régions métropolitaines canadiennes.

- **Risque accru de maladies chroniques :** En 2014, les médecins-hygiénistes de Hamilton, de Peel, de Simcoe Muskoka et de Toronto ont publié un rapport intitulé *Improving Health By Design in the Greater Toronto-Hamilton Area* qui traite des répercussions sur la santé de la conception de collectivités qui nécessitent l'utilisation de la voiture. Selon le même rapport, les coûts annuels liés à l'inactivité physique et à l'obésité dans la région du Grand Toronto et de Hamilton s'élevaient à 4 milliards de dollars, dont 1,4 milliard de dollars en coûts médicaux directs. Les coûts médicaux liés au diabète attribuable à l'inactivité dépassaient alors 500 millions de dollars par année.
- **Demande accrue de grandes infrastructures :** Dans un rapport publié en mars 2018 par l'Ontario Sewer and Watermain Construction Association, intitulé *The State of Ontario's Water and Wastewater Infrastructure*, la croissance démographique est l'un des trois principaux points de pression (ainsi que les changements climatiques et la détérioration attribuable au vieillissement) pour les infrastructures de transport de l'eau potable, des eaux usées et des eaux pluviales de l'Ontario.
- **Prix de logement inabordables :** Selon un rapport publié en juillet 2021 sur l'abordabilité du logement au Canada, commandé par RE/MAX (une société immobilière internationale), les

grandes villes de la REGH figuraient parmi celles où le logement est le moins abordable. À titre d'exemple, les propriétés résidentielles de Toronto se sont vendues à un prix moyen d'environ 931 000 \$ en 2020 et de 1,09 million de dollars au cours des six premiers mois de 2021. Selon un revenu médian des ménages de 97 640 \$, le rapport a calculé que les paiements hypothécaires représentaient 47 % du revenu mensuel des résidents de Toronto. Ce pourcentage est appelé « coefficient du service de la dette brute ». De même, les propriétés résidentielles de Mississauga et de Brampton se sont vendues à un prix moyen d'environ 1,08 million de dollars et 1,07 million de dollars, respectivement, au cours des six premiers mois de 2021. Les paiements

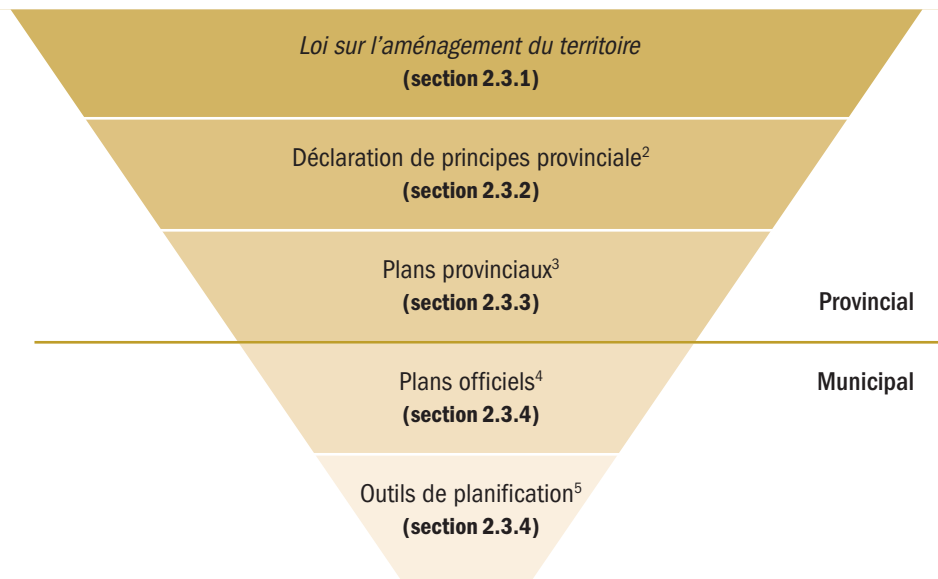
hypothécaires représentaient respectivement 46 % et 42 % du revenu mensuel des résidents de ces municipalités. Le coefficient du service de la dette brute maximal recommandé se situe entre 30 % et 32 %, selon les institutions financières.

2.3 Lois, plans et politiques clés en matière d'aménagement du territoire

La figure 4 recense les principales lois, les principaux plans et les principales politiques en matière d'aménagement du territoire en Ontario et l'ordre de gouvernement (provincial ou municipal) responsable de chacun.

Figure 4 : Principaux instruments d'aménagement du territoire en Ontario

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. La *Loi sur l'aménagement du territoire* fournit aux provinces et aux municipalités les pouvoirs et les outils de planification dont elles ont besoin pour régler l'utilisation des terres.
2. La Déclaration de principes provinciale (DPP) fournit une orientation stratégique sur les priorités provinciales comme la croissance, la protection de l'environnement et la sécurité publique. Les décisions d'aménagement doivent être conformes à la DPP.
3. Les plans provinciaux énoncent des priorités, des politiques et des cibles précises en matière d'utilisation des terres pour certaines régions géographiques. Par exemple, le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe, le Plan de la ceinture de verdure, le plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara et le Plan de conservation de la moraine Oak Ridges.
4. Les plans officiels des municipalités mettent en œuvre la *Loi sur l'aménagement du territoire*, la DPP, les plans provinciaux et d'autres lois sur l'aménagement du territoire aux échelles locales ou municipales. Ils décrivent également les priorités et les politiques municipales sur le mode de réalisation et l'emplacement des aménagements.
5. Les outils de planification municipale comprennent les règlements de zonage, les dérogations mineures, la réglementation du plan d'implantation et les plans de lotissement (voir la figure 7 pour un glossaire) qui servent à mettre en œuvre les politiques du plan officiel de la municipalité.

Figure 5 : Questions d'intérêt provincial dans l'aménagement du territoire

Source : Loi sur l'aménagement du territoire, Partie I, article 2

- (a) la protection des écosystèmes, y compris les zones à l'état naturel avec leurs caractéristiques et leurs fonctions;
- (b) la protection des ressources agricoles de la province;
- (c) la préservation et la gestion des richesses naturelles et minières;
- (d) la préservation des éléments qui présentent un intérêt considérable sur le plan architectural, culturel, historique, archéologique ou scientifique;
- (e) la fourniture, l'utilisation efficace et la conservation de l'énergie et de l'eau;
- (f) la fourniture adéquate et l'utilisation efficace de services de communication, de transport, d'égout et d'approvisionnement en eau et de systèmes de gestion des déchets;
- (g) la minimisation des déchets;
- (h) le développement ordonné de collectivités sécuritaires et salubres;
- (h1) l'accessibilité aux personnes handicapées de toutes les installations, de tous les services et de toutes les questions auxquels s'applique la présente loi;
- (i) la mise en place et la répartition adéquate de services éducatifs, sanitaires, sociaux, culturels et récréatifs;
- (j) la mise en place adéquate d'une gamme complète de logements, y compris les logements abordables;
- (k) la création de possibilités d'emploi adéquates;
- (l) la protection du bien-être économique et financier de la province et de ses municipalités;
- (m) la coordination des projets d'aménagement du territoire entrepris par des organismes publics;
- (n) la résolution des conflits en matière d'aménagement du territoire touchant des intérêts publics et privés;
- (o) la protection de la santé et de la sécurité publiques;
- (p) le choix approprié des lieux de croissance et d'expansion;
- (q) la promotion d'un développement conçu pour être durable, pour appuyer les transports en commun et pour favoriser les piétons;
- (r) la promotion de modèles de construction qui, à la fois : (i) sont bien conçus, (ii) favorisent un sentiment d'appartenance au lieu, (iii) prévoient des espaces publics de qualité supérieure qui sont sécuritaires, accessibles, attrayants et dynamiques;
- (s) l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique.

2.3.1 La Loi sur l'aménagement du territoire, Loi de 2005 sur les zones de croissance, et autres lois clés

Loi sur l'aménagement du territoire

Promulguée en 1946, la *Loi sur l'aménagement du territoire* (la Loi) établit le cadre législatif de l'aménagement du territoire en Ontario. Elle établit les rôles décisionnels, énonce les exigences relatives à la participation du public et fournit des outils aux municipalités pour la mise en œuvre des politiques locales d'aménagement du territoire. La Loi a pour objet :

- faciliter le développement économique durable dans un environnement sain et naturel;

- prévoir un système d'aménagement de l'utilisation du sol inspiré des politiques provinciales;
- tenir compte des questions d'intérêt provincial (voir la **figure 5**) dans les décisions prises aux niveaux provincial et municipal en matière d'aménagement;
- instaurer des méthodes d'aménagement ouvertes, accessibles, d'exécution rapide et efficace, donc équitables;
- favoriser la coopération et la coordination en vue de concilier des intérêts divers;
- reconnaître le pouvoir de décision et l'obligation de rendre compte des conseils municipaux en matière d'aménagement.

La Loi confère au ministre des Affaires municipales et du Logement le pouvoir :

- de faire des déclarations de principes qui doivent être examinées au moins une fois tous les 10 ans;
- d'approuver les plans officiels des municipalités, de soustraire un plan officiel du processus d'approbation ou de déléguer aux municipalités de palier supérieur le pouvoir du ministre d'approuver les plans officiels des municipalités de palier inférieur;
- ordonner à une municipalité de modifier son plan officiel si le ministre est d'avis que celui-ci a une incidence sur une question qui relève des provinces.

En ce qui concerne les pouvoirs et responsabilités des municipalités, la Loi exige que la plupart des municipalités élaborent un plan officiel et le révisent 10 ans après son entrée en vigueur et tous les cinq ans par la suite. La **section 2.3.4** traite des plans officiels des municipalités

Loi de 2005 sur les zones de croissance

La *Loi de 2005 sur les zones de croissance* confère à la province le pouvoir de créer des plans de croissance pour certaines régions géographiques de son territoire. Les objets de cette loi sont les suivants :

- permettre que les décisions concernant la croissance soient prises de manière à maintenir une économie robuste, à bâtir des collectivités fortes et à favoriser un environnement sain et une culture de préservation;
- favoriser un processus rationnel et équilibré de prise de décisions concernant la croissance qui tire parti des priorités, des forces et des possibilités des collectivités et qui fait une utilisation efficiente de l'infrastructure;
- permettre que la croissance soit planifiée d'une manière qui tienne compte d'une perspective géographique large et qui soit intégrée;
- veiller à ce qu'une vision et des objectifs à long terme guident la prise de décisions concernant la croissance et assurer la coordination des politiques de croissance entre tous les ordres de gouvernement.

Le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe, publié pour la première fois en 2006 et dont il est question à la **section 2.3.3**, a été établi en vertu de la *Loi de 2005 sur les zones de croissance*.

Autres lois clés

D'autres lois renferment également des politiques qui ont une incidence sur les lieux des projets d'aménagement. En outre, les peuples autochtones ont des structures de gouvernance qui influent sur la façon dont les terres de leurs territoires sont gérées. Voici une liste des principales lois relatives à l'aménagement du territoire dans la REGH :

- Quatre lois – la *Loi de 2008 sur la protection du lac Simcoe*, la *Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara*, la *Loi de 2001 sur la conservation de la moraine d'Oak Ridges* et la *Loi de 2005 sur la ceinture de verdure* – autorisent la création de plans provinciaux visant à protéger les trois caractéristiques environnementales importantes de la REGH et de la campagne protégée de la ceinture de verdure. La **section 2.3.3** traite des plans provinciaux élaborés en vertu de ces lois.
- La *Loi sur les offices de protection de la nature* établit le cadre législatif des activités des offices de protection de la nature en Ontario. Elle confère aux offices de protection de la nature le pouvoir d'interdire, de restreindre ou d'autoriser des aménagements qui seraient dangereux pour les personnes et les biens dans des plaines inondables, des rives, des terres humides et des terres, ou à proximité de celles-ci. La **section 2.5.2** traite du rôle des offices de protection de la nature.
- La *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement* autorise les municipalités à adopter des règlements administratifs pour imposer des redevances (appelées redevances d'aménagement) sur l'aménagement de terrains afin de payer les coûts des nouvelles infrastructures nécessaires pour fournir les services au nouvel aménagement.

2.3.2 Déclaration de principes provinciale

La Déclaration de principes provinciale, émise en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, fournit une orientation stratégique sur les questions d'intérêt provincial liées à l'aménagement du territoire. Elle est divisée en trois domaines prioritaires : renforcement et santé des collectivités, utilisation et gestion judicieuses des ressources et protection de la santé et de la sécurité publiques (voir **annexe 4**). La Déclaration de principes provinciale intègre tous les intérêts des ministères provinciaux en matière d'aménagement du territoire.

La Loi exige que la plupart des décisions en matière d'aménagement du territoire soient « conformes » à la Déclaration de principes provinciale. La Loi exige également que la Déclaration de principes provinciale soit examinée au moins une fois tous les 10 ans à compter de la date d'établissement et permet également un examen anticipé pour assurer que les politiques reflètent les priorités et les intérêts actuels du gouvernement. La version actuelle de la Déclaration de principes provinciale est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2020 et remplace la version précédente, qui était entrée en vigueur en avril 2014. Cet examen anticipé, amorcé avant le délai de 10 ans applicable à l'examen régulier des politiques, a été entrepris dans le cadre du Plan d'action sur l'offre de logements de la province, publié en mai 2019, pour appuyer les priorités gouvernementales liées à l'augmentation de l'offre et de la diversité des habitations.

2.3.3 Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe et autres plans provinciaux

Les plans provinciaux fournissent une orientation sur les questions environnementales, de gestion de la croissance et d'économie dans des régions géographiques précises de la province.

Dans la REGH, le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe (Plan de croissance) vise à orienter la croissance vers les zones de peuplement, y compris les centres de croissance urbaine et les zones de grande station de transport

en commun, ainsi que les friches contaminées et les friches urbaines (voir l'**annexe 1** pour les définitions de ces termes). Publié pour la première fois en 2006 et modifié en 2020, le Plan de croissance énonce les politiques et les cibles que les municipalités doivent respecter dans leurs plans officiels. L'**annexe 5** fournit des précisions sur les principales politiques et cibles du Plan de croissance.

Bien que le Plan de croissance indique les lieux de croissance désirés, les plans provinciaux suivants limitent l'aménagement afin de protéger d'importantes caractéristiques environnementales et autres (voir l'**annexe 2** pour une carte de la couverture des plans) :

- Le Plan de la ceinture de verdure, qui s'applique à 43 des 110 municipalités de la REGH, de pair avec le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges et le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, indique les endroits où il ne devrait pas y avoir d'urbanisation afin d'offrir une protection permanente des terres agricoles et de leurs caractéristiques, zones et fonctions écologiques et hydrologiques.
- Le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges, qui s'applique à 32 des 110 municipalités de la REGH, est un plan axé sur l'écologie qui prévoit une protection relativement à l'utilisation des terres et à la gestion des ressources des 190 000 hectares de terres et de cours d'eau de la moraine.
- Le Plan de protection du lac Simcoe, qui s'applique à 20 des 110 municipalités de la REGH, décrit les mesures prises pour protéger et restaurer la santé écologique du lac Simcoe et de son bassin versant.
- Le Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara, qui s'applique à 18 des 110 municipalités de la REGH, garantit que seuls les projets compatibles avec le milieu naturel seront autorisés.

Les régions géographiques de l'Ontario ne sont pas toutes assujetties à un plan provincial. En effet, pour certaines régions, la Déclaration de principes provinciale est l'outil qui oriente les décisions en matière d'aménagement du territoire.

Figure 6 : Élaboration et examen des plans officiels des municipalités

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Étapes	Durée approximative
1. Le conseil municipal enjoint au personnel municipal de commencer l'élaboration ou la révision du plan officiel.	1 à 3 mois
2. Le personnel municipal examine les politiques provinciales en vigueur, y compris les modifications apportées depuis l'élaboration du dernier plan officiel, et prépare des études de base ¹ pour appuyer l'élaboration du plan officiel.	6 à 30 mois ³
3. À la demande de la municipalité, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) et les ministères provinciaux mènent des consultations précoces auprès du personnel municipal, souvent sur des questions techniques.	Parallèlement à l'étape 2 ci-dessus ³
4. Le personnel municipal présente l'ébauche initiale du plan officiel au Ministère. Le Ministère coordonne l'examen avec d'autres ministères provinciaux au moyen du protocole du guichet unique ² et transmet ses commentaires au personnel municipal.	2 mois (60 jours), au minimum
5. Des employés municipaux organisent une réunion publique pour recueillir des commentaires et discuter des prochaines étapes.	3 à 7 mois ³
6. Les employés municipaux soumettent le plan officiel au conseil municipal pour adoption. Le plan officiel intègre les commentaires issus de l'examen provincial et de la consultation publique. Le conseil municipal adopte le plan officiel.	2 à 5 mois ³
7. Le personnel municipal soumet le plan officiel au Ministère pour examen final et approbation. Le Ministère publie le plan officiel dans le Registre environnemental de l'Ontario à des fins d'examen public.	1 mois (30 jours), au minimum
8. Le Ministère examine le plan officiel, le transmet à d'autres ministères provinciaux et le ministre décide de l'approuver, de le modifier, de l'approuver avec modifications ou de le rejeter.	1 mois, au minimum
9. Le Ministère avise la municipalité de sa décision et publie l'avis de décision dans le Registre environnemental.	1 mois, au minimum
10. Les employés municipaux publient le plan officiel sur le site Web de la municipalité.	1 semaine à 45 jours ³
Total	17 à 51 mois

Étapes avec la participation des provinces

1. Les municipalités entreprennent des études contextuelles sur des sujets particuliers liés à la planification pour s'assurer que les politiques contenues dans les plans officiels répondent aux défis et aux possibilités actuels et émergents, comme il se doit. À titre d'exemple, mentionnons le calcul de la disponibilité foncière (c.-à-d. la superficie nécessaire pour tenir compte de la croissance projetée), les ressources en agrégats minéraux, les systèmes agricoles et le patrimoine naturel.
2. Le protocole du guichet unique est le processus au moyen duquel le Ministère sollicite les commentaires d'autres ministères provinciaux sur les documents d'aménagement du territoire des municipalités. Le Ministère utilise des critères de sélection pour déterminer à quels ministères il fera suivre les présentations et demandera des commentaires en fonction des domaines qui influent sur leurs intérêts.
3. Le calendrier est fondé sur ce qui ressort des discussions avec les municipalités.

2.3.4 Plans officiels des municipalités, règlements de zonage et autres outils de planification

La *Loi sur l'aménagement du territoire* (la Loi) exige que la plupart des municipalités élaborent des plans officiels qui établissent une vision à long terme, généralement de 25 ans, de l'évolution désirée de la municipalité concernée et de l'utilisation recommandée des terrains. Les plans officiels comprennent des politiques générales indiquant notamment :

- les terrains où seront situés les nouveaux logements et les établissements industriels et commerciaux;
- la marge d'éloignement des projets d'aménagement des plaines inondables et des zones à risque d'érosion;
- les caractéristiques naturelles, agricoles et culturelles à protéger (comme les terres humides, les terrains boisés et les espèces en péril);
- où des services (comme les bibliothèques, les écoles) et des infrastructures (comme les

routes, les conduites maîtresses, les égouts, les parcs et les écoles) seront nécessaires.

La *Loi sur l'aménagement du territoire* exige de chaque municipalité qu'elle :

- inclue également dans son plan officiel, ses buts, ses objectifs et ses politiques en matière de logement abordable et d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ceux-ci;
- mette à jour son plan officiel – au moins une fois dans un délai de 10 ans dans le cas d'un nouveau

plan officiel et tous les cinq ans par la suite – pour s'assurer que le plan demeure conforme à la Déclaration de principes provinciale et qu'il est conforme aux plans provinciaux.

La **figure 6** illustre comment les municipalités élaborent et révisent leurs plans officiels.

Afin de mettre en œuvre les politiques figurant dans leurs plans officiels, la Loi fournit aux municipalités des outils de planification qui leur donnent des directives plus précises quant à l'endroit et au type d'aménagement (voir la **figure 7**).

Figure 7 : Principaux outils de planification de l'utilisation des terres à l'échelle municipale

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Outil	Description
Plan officiel	Énonce les politiques générales relatives à l'aménagement du territoire.
Plan secondaire	Contient des politiques plus détaillées pour un secteur particulier d'une municipalité, par exemple un centre-ville.
Règlement de zonage	Dicte comment les terrains peuvent être utilisés (y compris les types de bâtiments autorisés et leur mode d'utilisation, les endroits où les bâtiments et autres structures peuvent être implantés) et énonce des exigences détaillées comme la distance de retrait par rapport à la rue, les aires de stationnement minimales, la hauteur maximale du bâtiment et le nombre de places de stationnement qui doivent être aménagées. Quiconque souhaite utiliser ou aménager ses terrains d'une manière qui n'est pas autorisée par le règlement de zonage peut présenter une demande de modification du règlement de zonage à la municipalité. Par ailleurs, si les modifications proposées à l'utilisation des terres ne sont pas conformes exactement au règlement de zonage, mais respectent son intention générale, le propriétaire foncier peut demander une dérogation mineure.
Réglementation du plan d'implantation	Prescrit des caractéristiques particulières sur le site d'un aménagement pour s'assurer, par exemple, que celui-ci respecte certaines normes de qualité et d'apparence, qu'il prévoit un accès sécuritaire pour les piétons et les véhicules et qu'il prévoit un aménagement paysager et un drainage adéquats. Les caractéristiques peuvent varier de considérations externes liées à la conception d'un bâtiment ou d'un site à des détails plus précis comme les aires de stationnement, les élévations et les pentes, les plans et services d'aménagement paysager et de construction.
Zonage inclusif	Un outil de planification d'aménagement du territoire qui permet aux municipalités d'exiger que les nouveaux aménagements à des fins résidentielles comprennent un nombre prescrit de logements abordables, ce qui contribue à créer des aménagements qui regroupent des résidents de différents niveaux de revenu.
Exigences supplémentaires si l'aménagement sous-tend la division de terres en deux parcelles ou plus	
Plan de lotissement	Document juridique qui indique les limites et les dimensions exactes des terrains sur lesquels les maisons ou les bâtiments doivent être construits, la largeur, l'emplacement, les noms des rues et les sites des écoles ou parcs à aménager.
Consentement	Solution de rechange à un plan de lotissement pour des projets moins complexes comme la création d'un nombre limité de nouveaux lots, l'ajout de terrains à un lot voisin, la création d'une ou de plusieurs emprises/servitudes (donner à une partie le droit d'utiliser un terrain appartenant à une autre partie). Aussi appelé démembrement de terrains.
Plan de condominium	Semblable à un plan de lotissement en ce sens qu'il crée de nouvelles parcelles appelées unités, en précisant notamment des limites arpentées exactes et les dimensions des lots ou unités, ainsi que l'emplacement et le type des éléments communs.

2.4 Rôle des provinces dans l'aménagement du territoire

2.4.1 Ministère des Affaires municipales et du Logement

La *Loi sur l'aménagement du territoire* désigne le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) comme ministère responsable de l'aménagement du territoire en lui conférant des pouvoirs décisionnels exclusifs en matière de législation sur l'aménagement du territoire. En plus d'élaborer des lois, des déclarations de principes et des plans provinciaux, le Ministère assume les autres responsabilités importantes suivantes :

- examiner et approuver les plans officiels nouveaux et modifiés pour les municipalités de palier unique et de palier supérieur;
- examiner et approuver les demandes des propriétaires fonciers et des promoteurs dans les régions non constituées en municipalité du Nord de l'Ontario, où les municipalités n'ont pas encore délégué les pouvoirs en matière d'aménagement du territoire.
- fournir des conseils techniques aux municipalités et les appuyer dans la mise en œuvre des politiques et des objectifs provinciaux.

Voir l'**annexe 6** pour connaître les principales divisions et directions du Ministère qui sont principalement responsables des activités d'aménagement du territoire.

Arrêtés ministériels de zonage

En plus des pouvoirs décrits à l'**article 2.3.1**, la *Loi sur l'aménagement du territoire* confère au ministre des Affaires municipales et du Logement le pouvoir d'émettre des arrêtés ministériels de zonage (AZM) pour réglementer l'utilisation des terres dans toute région de l'Ontario. Les AMZ peuvent autoriser, interdire ou restreindre des projets d'aménagement (notamment par des exigences relatives à l'emplacement, à l'usage, à la hauteur, à la taille et à la superficie des bâtiments et des structures) dans les zones visées par l'AMZ.

Les AMZ sont délivrés à la seule discrétion du Ministre. Bien que la *Loi sur l'aménagement du territoire* exige que le ministre tienne compte des questions d'intérêt provincial, il n'existe pas de processus officiel de demande ou d'examen, il n'y a pas de processus officiel de demande ou d'examen, ni de critères que le Ministre doit prendre en considération ou respecter lorsqu'il émet des AMZ. En cas de conflit, les AMZ ont préséance sur les règlements de zonage locaux et ne peuvent faire l'objet d'un appel devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire ni être cassés, sauf à la discrétion du Ministre. On nous a dit que le processus informel consistait à communiquer avec le Ministre pour lui demander de modifier ou de supprimer la totalité ou une partie d'un arrêté de zonage. La décision du Ministre d'émettre un AMZ peut faire l'objet d'une révision judiciaire en vertu de la *Loi sur la procédure de révision judiciaire*.

Les AMZ sont émis en vertu de la Loi. Le Ministre doit publier un avis public, par exemple dans un journal local, dans les 30 jours suivant l'émission d'un AMZ.

De janvier 2000 à août 2021, 78 AMZ ont été émis (voir la **figure 8**).

2.4.2 Autres ministères provinciaux

D'autres ministères provinciaux examinent et commentent les plans officiels des municipalités, les règlements de zonage et les demandes d'aménagement dans leurs domaines d'intérêt en fonction de leurs mandats individuels. Certains ministères s'acquittent également d'autres responsabilités en matière d'aménagement du territoire en plus de leur rôle de formuler des observations (voir l'**annexe 7**).

2.4.3 Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Toute personne ou tout organisme public peut interjeter appel d'une décision d'aménagement auprès du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire

Figure 8 : Nouveaux arrêtés ministériels de zonage émis de janvier 2000 au 31 août 2021

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

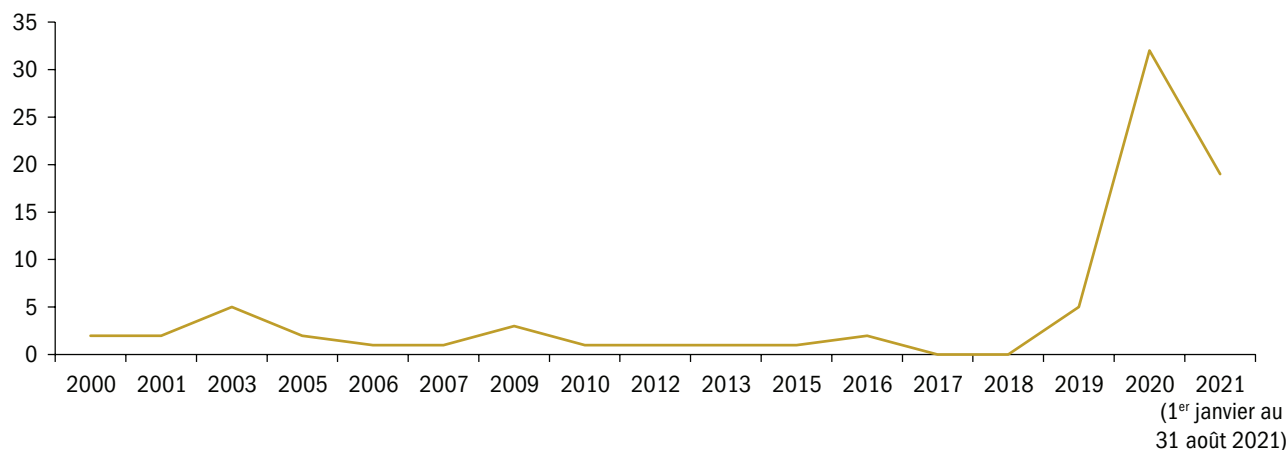


Figure 9 : Appels au Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire, ¹ 2015-2016 à 2019-2020

Source des données : Rapports annuels de Tribunaux décisionnels Ontario (auparavant Tribunaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario)

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019 ²	2019-2020 ³
Écart mineurs	651	652	340	217	215
Consentements	189	164	166	138	151
Règlements de zonage	229	655	319	189	171
Plans officiels et modifications	231	519	434	171	148
Refus de zonage ou inaction	160	166	380	120	110
Plans de lotissement/condominium	57	58	135	62	30
Municipalités et divers (y compris les plans de site)	150	152	277	66	52
Redevances d'aménagement	28	22	24	26	81
Total	1 695	2 388	2 075	989	958

1. Le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire était auparavant appelé le Tribunal d'appel de l'aménagement local et auparavant la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

2. La Commission des affaires municipales de l'Ontario est devenue le Tribunal d'appel de l'aménagement local en 2018, ce qui a également limité le type de décisions pouvant faire l'objet d'un appel.

3. L'exercice 2019-2020 est celui pour lequel les données les plus récentes sont disponibles.

(auparavant le Tribunal d'appel de l'aménagement local de 2017 à juin 2021 et la Commission des affaires municipales de l'Ontario avant 2017). Le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire (le « Tribunal ») est un tribunal d'arbitrage relevant du ministère du Procureur général qui entend entre autres des affaires liées à l'utilisation des terres, à la conservation du patrimoine et à la gouvernance municipale.

En ce qui concerne les questions relatives à l'aménagement du territoire, le Tribunal entend les appels portant sur les objets suivants :

- certaines décisions du conseil municipal d'adopter ou de modifier un plan officiel, d'adopter ou de modifier un règlement de zonage ou de refuser un plan officiel ou une modification d'un règlement de zonage;
- les non-décisions du conseil municipal concernant un amendement émanant de députés d'un plan officiel ou d'un règlement de zonage;

- les décisions du ministre des Affaires municipales et du Logement d'approuver la décision d'un conseil d'adopter ou de modifier un plan officiel (à l'exception des nouveaux plans officiels et des mises à jour de plans officiels en vertu de l'article 26 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*);
- les non-décisions du ministère des Affaires municipales et du Logement d'approuver la décision d'un conseil d'adopter ou de modifier un plan officiel.

Voir la **figure 9** pour connaître le nombre d'appels entendus par le Tribunal de 2015-2016 à 2019-2020. Les décisions du Tribunal sur les questions dont il est saisi en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* sont définitives, sauf dans les cas suivants :

- le ministre des Affaires municipales et du Logement a déclaré qu'une affaire nuirait à un intérêt provincial (voir la **figure 5**);
- une partie demande que le Tribunal révise sa décision;
- la Cour divisionnaire autorise l'appel de la décision du Tribunal.

2.5 Rôle de l'échelon local dans l'aménagement du territoire

2.5.1 Municipalités

Chacune des 110 municipalités de la région élargie du Golden Horseshoe relève d'un système à palier unique ou à deux paliers (voir la **figure 3**). Voir l'**annexe 8** pour une illustration de l'administration municipale en Ontario.

Les municipalités sont responsables des aspects suivants de l'aménagement du territoire :

- élaborer, examiner et mettre à jour leurs plans officiels afin de les rendre conformes aux plans provinciaux et à la Déclaration de principes provinciale; dans un système à deux paliers, la municipalité du palier supérieur est l'autorité approbatrice chargée d'examiner les documents de planification du palier inférieur, comme les plans officiels et les règlements de zonage. Ces plans officiels doivent être conformes au plan

officiel du palier supérieur, qui est examiné et approuvé à l'échelon provincial;

- élaborer, examiner et mettre à jour d'autres outils municipaux de planification de l'utilisation des terres comme les règlements de zonage et la réglementation du plan d'implantation;
- examiner et approuver ou refuser les demandes d'aménagement des propriétaires fonciers.

La **figure 10** illustre le processus de demande habituel suivi par un projet d'aménagement.

2.5.2 Offices de protection de la nature

Les offices de protection de la nature sont des organismes locaux créés en vertu de la *Loi sur les offices de protection de la nature* qui mènent des activités liées à la protection contre les inondations, à la lutte contre l'érosion, à la gestion de la qualité et de la quantité de l'eau et à la protection de l'environnement naturel. Ces activités comprennent l'entretien des barrages pour réguler les niveaux d'eau, la surveillance des niveaux d'eau dans les plans d'eau locaux, l'émission d'alertes en cas d'inondation, la surveillance des aires de conservation, l'élaboration de cartes des plaines inondables, la prestation de conseils aux municipalités sur les lieux où l'aménagement est autorisé et l'approbation ou le rejet des demandes de permis de construire sur des terrains exposés.

Les offices de protection de la nature appuient le processus d'aménagement du territoire par les activités suivantes :

- élaborer des cartes des plaines inondables que les municipalités utilisent pour déterminer quelles zones de celles-ci sont à risque d'inondation;
- conseiller les municipalités sur les lieux où l'aménagement est autorisé en examinant les plans officiels, les règlements de zonage et les demandes d'aménagement, et en formulant des observations à leur sujet, pour s'assurer que l'aménagement est dirigé loin des zones inondables et à risque d'érosion;
- examiner les demandes d'aménagement à l'intérieur ou à proximité de cours d'eau, de rivages, de terres à risque d'inondation et

Figure 10 : Processus typique de demande de projet d'aménagement

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Consultation préalable à la demande	Le promoteur fournit des renseignements de base sur le projet au personnel municipal. Une consultation contribue à cerner les principaux enjeux.
2. Soumission de la demande	Le promoteur présente la demande d'aménagement et paie les redevances correspondantes.
3. Demande jugée complète ou incomplète	Dans les 30 jours suivant la réception d'une demande, le personnel municipal avise le promoteur si la demande satisfait ou non aux exigences.
4. Distribution à d'autres ministères, à des organismes externes et à des conseillers	La demande est transmise à d'autres ministères et aux organismes externes concernés.
5. Avis public	Une affiche fournissant les détails du projet d'aménagement est mise en place et doit demeurer sur le site jusqu'à ce qu'une décision soit rendue sur la demande.
6. Journée portes ouvertes informelle au public	Selon la réaction à l'avis public, une journée portes ouvertes informelle peut être organisée pour recevoir les commentaires et les préoccupations du public.
7. Assemblées publiques	Le personnel municipal tient une assemblée publique (l'avis doit être communiqué au moins 12 jours avant la date de celle-ci).
8. Rapport sur les questions soulevées du Comité de l'urbanisme et de l'aménagement	Le rapport résume tous les commentaires reçus du public, la position du comité sur la demande (approbation ou refus) et les conditions à remplir si la demande est approuvée.
9. Décision sur la modification du plan officiel ou du règlement de zonage	Si une demande est approuvée par le conseil municipal, toutes les conditions requises à l'étape précédente doivent être remplies. Si une demande est refusée, le demandeur a la possibilité d'interjeter appel si le conseil refuse ou néglige de trancher dans le délai requis.
10. Avis de décision du Comité de l'urbanisme et de l'aménagement ou du conseil	Les personnes qui ont demandé à être avisées de l'adoption le seront dans les 15 jours suivant l'adoption de la modification du plan officiel/des règlements de zonage/du plan de lotissement par le conseil municipal.
11. Après la décision	• Si aucun appel n'est reçu après l'avis de décision, le plan officiel ou la modification au règlement de zonage entre en vigueur. • Si aucun appel n'est reçu après l'envoi de l'avis de décision d'approbation de l'ébauche du plan de lotissement, le propriétaire doit satisfaire à toutes les conditions d'approbation de l'ébauche du plan.

d'érosion, de terres humides et d'autres zones où les aménagements pourraient avoir une incidence sur la capacité des terres humides à retenir les eaux et à atténuer l'ampleur des inondations et rendre des décisions par rapport à celles-ci;

Le réseau des offices de protection de la nature est structuré en fonction des limites des bassins versants plutôt que des frontières politiques ou municipales. On entend par bassin hydrographique une zone de terrain qui draine la pluie ou la neige qui y tombe vers un cours d'eau, comme un marais, un ruisseau, une rivière ou un lac. Il y a 36 offices de protection de la nature en Ontario, dont 14 ont compétence dans les municipalités de la REGH.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère), en collaboration avec d'autres ministères provinciaux et les municipalités de l'Ontario, a mis en place des procédures et des systèmes efficaces et efficaces pour :

- planifier la croissance de la région élargie du Golden Horseshoe conformément aux lois, aux règlements, aux plans provinciaux, aux politiques et aux pratiques exemplaires d'aménagement du territoire, de manière à ce que les terres soient utilisées et aménagées pour créer des collectivités saines, sécuritaires et où il est agréable de vivre, soutenir la croissance économique et préserver l'environnement et le patrimoine culturel de l'Ontario;
- mesurer l'efficacité de la planification de la croissance dans la région élargie du Golden Horseshoe dans l'atteinte des objectifs de la province en matière d'aménagement du territoire et en rendre compte publiquement.

Au cours de la planification de nos travaux, nous avons déterminé les critères de vérification (voir l'Annexe 9) que nous utiliserions pour atteindre

notre objectif d'audit. Ces critères sont fondés sur un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, ainsi que sur des études internes et externes et des pratiques exemplaires. La haute direction du Ministère a passé en revue les objectifs du Bureau et leurs critères connexes, après quoi elle a convenu de leur pertinence.

Notre audit s'est déroulé de janvier 2021 à septembre 2021. Nous avons obtenu de la direction du Ministère une déclaration écrite selon laquelle, au 22 novembre 2021, elle nous avait fourni toute l'information qui, à sa connaissance, pourrait avoir une incidence importante sur les constatations du présent rapport.

L'audit portait sur la surveillance et l'administration, par le Ministère, de l'aménagement du territoire dans la région élargie du Golden Horseshoe (REGH), qui est assujéti au Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe, au Plan de la ceinture de verdure, au Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara et au Plan de conservation de la moraine Oak Ridges. L'audit s'est également penché sur la façon dont les municipalités de la REGH ont mis en œuvre les politiques énoncées dans la Déclaration de principes provinciale et divers plans provinciaux relatifs à l'aménagement du territoire.

Nous avons mobilisé le Ministère, des municipalités et d'autres intervenants par vidéoconférence et d'autres formes de communication électronique. Nous avons aussi :

- examiné des lois pertinentes, la Déclaration de principes provinciale, des plans provinciaux et des politiques.
- examiné des demandes de modification du plan officiel soumises par les municipalités et des observations formulées par les ministères provinciaux concernés au sujet de ces demandes.
- examiné de la documentation relative aux 44 AMZ émis de mars 2019 à mars 2021.
- examiné des documents relatifs à des cas facilités par le Facilitateur provincial de l'aménagement du territoire, lorsque la documentation était disponible.

- analysé de l'information sur l'aménagement pour calculer le rendement cible du Plan de croissance pour toutes les municipalités de la REGH.
- Nous avons interviewé la haute direction et le personnel de la Division des administrations locales et des politiques d'aménagement du ministère des Affaires municipales et du Logement, de la Division des services municipaux, du Secrétariat des initiatives de croissance de l'Ontario et du Bureau du Facilitateur provincial de l'aménagement du territoire.
- Nous avons interviewé des membres du personnel du ministère de l'Éducation, du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, du ministère de la Santé et du ministère des Transports, ainsi que de l'Ontario Association of School Business Officials et du Southlake Regional Health Centre pour comprendre comment sont menés les processus d'aménagement pour le transport, le transport en commun, les hôpitaux et les conseils scolaires.
- Nous avons interviewé des directeurs généraux et des planificateurs en chef de la Ville de Toronto et des municipalités régionales de Durham, Halton, Peel et York afin de comprendre leurs processus de planification et d'obtenir leurs points de vue sur l'aménagement du territoire dans la REGH. Ensemble, ces cinq municipalités abritaient 68 % de la population totale de la REGH.
- Nous avons mené un sondage auprès des planificateurs en chef des municipalités de palier unique et de palier supérieur de la REGH par l'entremise des commissaires à l'aménagement régional de l'Ontario.
- Nous avons interviewé des représentants de l'Institut des planificateurs professionnels de l'Ontario, l'organisme de réglementation qui régit les planificateurs professionnels agréés en Ontario.
- Nous avons interviewé des employés de Conservation Ontario (qui représente les 36 offices de protection de la nature de l'Ontario) et de l'Office de protection de la nature de Toronto

et de la région (qui a compétence sur neuf bassins versants dans la ville de Durham, les municipalités régionales de Durham, Peel et York, le canton d'Adjala-Tosorontio et la ville de Mono).

- Nous avons interviewé des représentants de la Fédération de l'agriculture de l'Ontario, la plus importante organisation agricole de l'Ontario, représentant 38 000 entreprises agricoles familiales.
- Nous avons interviewé des experts en la matière et deux des six anciens membres du Conseil de la ceinture de verdure.
- Nous avons mené des recherches sur les processus d'aménagement du territoire dans d'autres administrations afin de cerner les pratiques exemplaires.

Pour nous aider à réaliser notre audit, notre Bureau a retenu les services d'un expert en la matière pour nous conseiller sur les principes d'aménagement du territoire, évaluer le cadre législatif et stratégique de l'Ontario et examiner les principaux documents de planification de l'utilisation des terres comme les plans officiels des municipalités.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Les données sont insuffisantes pour nous permettre de déterminer si les politiques du Plan de croissance de 2006 ont maîtrisé l'étalement urbain dans la région élargie du Golden Horseshoe

4.1.1 Absence de renseignements sur les résultats des politiques du Plan de croissance pendant six ans

Notre audit a révélé qu'au cours des 15 années suivant la publication initiale du Plan de croissance en 2006, le Ministère des Affaires municipales et du Logement (Ministère) n'a rendu compte publiquement qu'une seule fois, en 2015, des progrès et de l'efficacité des

municipalités dans la mise en œuvre des politiques du Plan de croissance. Ces politiques, y compris les cibles fixées pour les municipalités (voir l'**annexe 5**), visent à orienter les nouveaux projets dans des secteurs déjà aménagés où les infrastructures et les services municipaux sont disponibles et où il existe une capacité de répondre à la croissance démographique et de l'emploi de manière optimale. Les politiques et les cibles visent également à réduire la dépendance aux automobiles en concevant des collectivités favorables au transport en commun qui offrent des options de transport actif comme la marche et le vélo.

À défaut de disposer de renseignements à jour sur les résultats, ni le Ministère ni le public ne peuvent déterminer si les politiques du Plan de croissance ont permis de concrétiser sa vision de créer des collectivités qui permettent aux résidents de vivre confortablement, de travailler et d'avoir des loisirs tout en protégeant le patrimoine naturel de la région. De plus, à défaut de savoir si les politiques ont été efficaces, le Ministère ne dispose pas des données nécessaires pour éclairer l'apport de changements au Plan de croissance.

Notre examen des résultats dans le rapport de rendement de 2015 du Ministère a permis de cerner des domaines où des progrès sont nécessaires pour réaliser l'une des principales visions du Plan de croissance de 2006, à savoir de créer des collectivités qui, entre autres, offrent des options de transport, répondent aux besoins de leurs résidents à toutes les étapes de leur vie et offrent la bonne combinaison de logements. Par exemple :

- **Densités favorables au transport en commun :**

En 2011, il n'y avait pas suffisamment de personnes et d'emplois par hectare dans 144 ou 43 % des 333 zones de grande station de transport en commun pour soutenir un service de transport en commun de base (défini comme un service toutes les 20 à 30 minutes). Les Lignes directrices en matière d'aménagement axé sur les transports en commun du ministère des Transports – qui visent à promouvoir des modèles d'aménagement du territoire qui rendent le transport en commun

moins coûteux et plus utile afin d'en faire une option attrayante pour les utilisateurs potentiels – recommandent qu'au moins 50 personnes et emplois par hectare soient présents pour soutenir un service de transport en commun de base. En 2011, les automobiles étaient le principal mode de transport dans les cercles intérieurs (78 %) et extérieurs (90 %).

- **Diversité du logement :** À l'extérieur de Toronto, les maisons unifamiliales demeuraient le type de logement dominant, soit 58,5 % du parc de logements dans les municipalités du cercle intérieur et 69,2 % dans les municipalités du cercle extérieur en 2011. L'offre d'une diversité de logements (maisons unifamiliales, maisons jumelées, maisons en rangée, maisons en rangée et appartements) aide à répondre aux besoins des personnes à diverses étapes de leur vie.

De plus, nous avons constaté que les résultats de divers indicateurs (voir la **figure 11**) du rapport de rendement de 2015 étaient fondés sur les données datant de 2007 à 2011, soit les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur du Plan de croissance de 2006. Comme les projets d'aménagement du territoire font l'objet d'un processus qui s'échelonne sur plusieurs années entre leur approbation à leur achèvement, une certaine partie des projets d'aménagement du territoire dont il est question dans le rapport de 2015 aurait été approuvée avant l'entrée en vigueur du Plan de croissance de 2006. De plus, le rapport sur les progrès de 2019, Un Ontario en santé, heureux et prospère – Les raisons pour lesquelles nous avons besoin d'économiser l'énergie, de l'ancien commissaire à l'environnement de l'Ontario soulignait qu'en 2015, 13 ou 62 % des 21 municipalités à palier supérieur et à palier unique de la REGH n'avaient toujours pas mis à jour leurs plans officiels pour mettre en œuvre les politiques du Plan de croissance. Par conséquent, les résultats déclarés en 2015 n'étaient pas nécessairement des indicateurs des résultats ou de l'efficacité des politiques du Plan de croissance de 2006. Dans son rapport, le Ministère a indiqué que les données seraient utilisées comme données de base pour bon

Figure 11 : Indicateurs dans le document de 2015 du ministère des Affaires municipales et du Logement intitulé *Indicateurs de rendement pour le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe, 2006*

Source des données : Indicateurs de rendement pour le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe, 2006

Fondé sur une cible (4)*	
1.	Pourcentage de tous les nouveaux projets d'aménagement à des fins résidentielles situés dans la zone bâtie
2.	Nombre de personnes et d'emplois combinés par hectare dans les centres de croissance urbaine
3.	Nombre de personnes et d'emplois combinés par hectare dans une zone de grande station de transport en commun
4.	Nombre prévu de personnes et d'emplois combinés par hectare dans les zones vierges désignées
Non fondé sur une cible (11)	
1.	Caractéristiques de l'aménagement de zones incultes désignées selon la taille des lots et la diversité des habitations
2.	L'éventail et la diversité des habitations dont la construction est achevée chaque année (maisons unifamiliales, maisons jumelées, maisons en rangée et appartements)
3.	Variété des utilisations des terres dans les centres de croissance urbaine et de l'aménagement des zones incultes désignées
4.	Pourcentage de logements dans les centres de croissance urbaine et d'aménagement de zones incultes désignées qui sont à distance de marche d'un centre communautaire, d'un parc, d'une école et d'une boutique
5.	Connectivité des rues, mesurée par le nombre d'intersections par hectare et le ratio des connexions aux intersections
6.	Pourcentage de tous les déplacements et déplacements des navetteurs le matin effectués en voiture, en transport en commun, à vélo ou à pied
7.	Distance médiane de tous les déplacements et déplacements des navetteurs le matin
8.	Pourcentage des grands édifices de bureaux aménagés dans les centres de croissance urbaine et les zones de grande station de transport en commun
9.	Rapport entre la variation en pourcentage de la taille de la zone de peuplement et la variation en pourcentage de la population et de l'emploi prévus (pour mesurer la consommation de terres et l'étalement urbain)
10.	Pourcentage des surfaces recouvertes d'un revêtement dur/imperméable ou d'une couverture végétale naturelle, de terres humides ou boisées
11.	Émissions totales et par résident estimées de gaz à effet de serre dues au transport

* Voir l'annexe 5 pour connaître les cibles.

nombre des indicateurs afin de comparer les progrès réalisés au fil du temps.

Indicateurs de rendement encore inachevés

Dans son rapport sur le rendement de 2015, le Ministère proposait de rendre compte des résultats des indicateurs de rendement tous les cinq ans, après la publication du Recensement de la population de Statistique Canada. Au moment de notre audit – six ans après le dépôt du rapport sur le rendement de 2015 portant sur la version originale (2006) du Plan de croissance – le Ministère mettait toujours la dernière main à l'ensemble actualisé d'indicateurs de rendement pour la version courante du Plan

de croissance. Le Ministère n'était pas en mesure d'estimer le délai d'achèvement des travaux.

La version actuelle du Plan de croissance, modifiée pour la dernière fois en 2020, demande au Ministre d'élaborer un ensemble d'indicateurs de rendement et de surveiller la mise en œuvre du Plan pour mesurer l'efficacité des politiques qu'il renferme. Toutefois, il ne prévoit pas de délai ni de fréquence à laquelle le Ministre doit rendre compte de ces indicateurs. Nous avons constaté que les indicateurs du rapport sur le rendement de 2015 avaient été élaborés en 2014 – huit ans après la première publication du Plan de croissance de 2006.

Notre recherche sur les rapports de rendement sur les politiques d'aménagement du territoire dans

d'autres administrations canadiennes a révélé que ces rapports sont produits chaque année à Vancouver et à Edmonton, et que les rapports contiennent des mesures fondées sur des cibles comparables aux cibles de rendement utilisées par le Ministère en 2015 dont il est fait état. Bien que le rapport de la ville de Vancouver soit accessible au public, celui d'Edmonton est présenté au ministre des Affaires municipales de l'Alberta et n'est pas rendu public.

À l'extérieur du Canada, nous avons constaté qu'en Nouvelle-Zélande, les rapports sont publiés chaque année, en plus des rapports d'étape qui sont publiés tous les trois ans. Ces rapports d'étape comprennent des renseignements détaillés et une analyse des tendances des six résultats surveillés par le plan, à savoir le logement, le transport, la protection de l'environnement, la productivité du travail et l'emploi.

RECOMMANDATION 1

Pour que le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) puisse déterminer si les politiques énoncées dans En plein essor : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe (Plan de croissance) permettent d'atteindre efficacement les objectifs du plan, le Ministère devrait :

- établir et communiquer publiquement une date limite pour finaliser les indicateurs de rendement du Plan de croissance;
- élaborer et communiquer publiquement les indicateurs de rendement avant l'échéance fixée, y compris la date à laquelle le Ministère commencera à produire des rapports sur les indicateurs et la fréquence de publication des rapports subséquents;
- rendre compte publiquement des résultats de chaque indicateur de rendement, y compris leur rôle pour réaliser la vision du Plan de croissance, avant les dates indiquées dans la deuxième mesure de suivi de la présente recommandation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il est important de publier régulièrement des indicateurs de rendement significatifs pour comprendre la croissance dans la région élargie du Golden Horseshoe, et il s'emploie à le faire conformément aux politiques du Plan de croissance.

L'accessibilité des données a toujours été un défi, et le Ministère s'emploie activement à réviser les indicateurs de rendement et à élaborer des processus internes pour permettre la production continue et régulière de rapports. Il y a une dépendance nécessaire à l'égard de tiers comme Statistique Canada et la Société d'évaluation foncière des municipalités, ainsi que des municipalités pour obtenir des données qui éclaireront les indicateurs de rendement de la gestion de la croissance et qui les mettront en œuvre dans le cadre d'un cycle régulier et prévisible.

Le Ministère étudiera la possibilité d'établir une échéance publique et collaborera avec les municipalités et d'autres fournisseurs de données pour explorer et conclure des ententes de partage de données à long terme afin de finaliser une série d'indicateurs de rendement et de déterminer un cycle approprié de production de rapports publics.

4.1.2 De nombreuses municipalités ne respectent pas les objectifs du Plan de croissance visant à mettre un frein à l'étalement urbain

Notre audit a révélé que de nombreuses municipalités n'ont pas atteint les cibles énoncées dans le Plan de croissance de 2006 (voir l'**annexe 5**). Lorsque des municipalités n'atteignent pas les cibles, cela signifie que de nombreux nouveaux projets d'aménagement à des fins résidentielles sont autorisés à l'extérieur des zones déjà aménagées, ce qui crée un étalement peu propice au transport en commun. Comme discuté à la **section 2.3.3**, le Plan de croissance a été élaboré principalement pour prévenir l'étalement et ses répercussions négatives, comme la perte de terres

Figure 12 : Pourcentage de nouveaux projets d'aménagements à des fins résidentielles dans les zones bâties,¹ 2015-2019

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

	Cible ²	2015	2016	2017 ³	2018	2019 ⁴
Cercle intérieur						
Ville de Toronto	100 ⁵	100	100	100	100	100
Ville de Hamilton	40	17	36	16	17	19
Municipalité régionale de Durham	40	29	37	37	42	46
Municipalité régionale de Halton	40	52	39	51	20	11
Municipalité régionale de Peel	40	28	31	36	30	46
Municipalité régionale de York	40	54	42	43	45	46
Cercle extérieur						
Ville de Barrie	40	68	84	54	96	78
Ville de Brantford	40	19	17	52	6	29
Ville de Guelph	40	47	41	57	44	53
Ville de Kawartha Lakes	30 ⁶	19	20	3	23	12
Ville d'Orillia	40	49	41	43	45	25
Ville de Peterborough	40	19	17	26	34	57
Comté de Brant	15 ⁶	42	55	31	10	20
Comté de Dufferin	40	25	7	18	4	10
Comté de Northumberland	40	27	19	27	29	21
Comté de Peterborough	40	3	6	2	1	3
Comté de Simcoe	32 ⁶	15	7	16	18	15
Comté de Wellington	20 ⁶	10	19	20	16	23
Comté de Haldimand	32 ⁶	31	34	17	13	19
Municipalité régionale de Durham	40	35	39	53	36	47
Municipalité régionale de Waterloo	40	35	51	41	50	34

L'ombrage gris indique que les cibles n'ont pas été atteintes.

1. Zones déjà aménagées.
2. Le Plan de croissance 2006 exigeait des municipalités qu'elles atteignent la cible établie chaque année à compter de 2015.
3. Le calcul du taux de densification a légèrement changé en 2017. Jusqu'en 2017, la croissance des zones de peuplement sans limites définies de la zone bâtie (hameaux ruraux) était incluse dans le calcul de la densification. Dans le Plan de croissance de 2017, tous les terrains situés dans ces zones de peuplement étaient considérés comme faisant partie de la zone de la ceinture de verdure désignée et assujettis à la cible de densité minimale. En 2019, le nouveau Plan de croissance a introduit la définition des établissements ruraux. Les petites zones de peuplement qui correspondent à la définition ne peuvent être incluses dans la zone de la ceinture de verdure désignée, mais lorsqu'elles n'ont pas de limites définies de la zone bâtie, elles ne sont assujetties à aucune cible. Les petites zones de peuplement qui ne correspondent pas à la définition font toujours partie de la zone de la ceinture de verdure désignée.
4. L'exercice 2019 est celui pour lequel les données les plus récentes sont disponibles.
5. Le taux de densification dans la ville de Toronto est fixé à 100 % parce que toute la municipalité se trouve dans la zone bâtie.
6. Au cours de l'examen de leurs plans officiels, la ville de Kawartha Lakes, le comté de Brant, le comté de Simcoe, le comté de Wellington et le comté de Haldimand avaient demandé et approuvé des cibles de rechange inférieures.

agricoles et d'espaces naturels, la mauvaise qualité de l'air et de l'eau, l'augmentation de la congestion routière et des temps de déplacement, l'augmentation du risque de maladies chroniques et le coût élevé des infrastructures et des services.

Cibles de densification

En 2015, les cibles de densification des municipalités exigeaient qu'elles concentrent 40 % des nouveaux

ensembles résidentiels par année dans des secteurs déjà aménagés. Notre analyse des données sur l'aménagement de 2015 à 2019 (l'année la plus récente pour laquelle le Ministère dispose de données sur l'aménagement) a révélé que seulement 3 des 20 municipalités de palier unique et de palier supérieur de la REGH (à l'exclusion de la ville de Toronto) ont atteint leurs cibles de densification chaque année au cours de cette période (voir la

Figure 13 : Nombre de résidents et d'emplois par hectare dans les centres de croissance urbaine,¹ 2016

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Nombre de résidents et d'emplois par hectare		Différence entre le nombre réel et le nombre cible	Réel, en % de la cible
Centre de croissance urbaine	Réel		
Ville de Toronto			
Centre-ville de Toronto	357	400	(43)89
Etobicoke-Centre	166	400	(234)42
North York Centre	485	400	85121
Scarborough Centre	163	400	(237)41
Yonge-Eglinton Centre	575	400	175144
Centre-ville de Brampton	63	200	(137)32
Centre-ville de Burlington	114	200	(86)57
Centre-ville de Hamilton	185	200	(15)93
Centre-ville de Kitchener	161	200	(39)81
Centre-ville de Milton	40	200	(160)20
Centre-ville de Mississauga	179	200	(21)90
Centre-ville d'Oshawa	96	200	(104)48
Centre-ville de Pickering	57	200	(143)29
Markham Centre	60	200	(140)30
Midtown Oakville	31	200	(169)16
Centre de Newmarket	57	200	(143)29
Centre de Richmond Hill/Langstaff Gateway	43	200	(157)22
Centre-ville de Waterloo	131	200	(69)66
Centre métropolitain de Vaughan	26	200	(174)13
Centre-ville de Barrie	51	150	(99)34
Centre-ville de Brantford	53	150	(97)35
Centre-ville de Cambridge	70	150	(80)47
Centre-ville de Guelph	92	150	(58)61
Centre-ville de Peterborough	99	150	(51)66
Centre-ville de St. Catharines	93	150	(57)62

 L'ombrage gris indique que les cibles n'ont pas été atteintes.

Remarque : L'année 2016 est l'année des données les plus récentes du recensement de Statistique Canada.

1. Les centres-villes existants ou émergents désignés à l'**annexe 4** du plan de croissance.

2. Les municipalités devraient atteindre les cibles établies d'ici 2031 ou avant.

figure 12). (La ville de Toronto a une cible de densification par défaut de 100 % parce qu'il ne reste plus de terrains non aménagés.)

- Parmi les cinq municipalités du cercle intérieur de la REGH (excluant la ville de Toronto), seule la municipalité régionale de York a atteint les cibles de densification chaque année de 2015 à 2019.
- Parmi les 15 municipalités du cercle extérieur de la REGH, seulement 2 (Barrie et Guelph) ont atteint leurs cibles de densification chaque année

de 2015 à 2019. Cinq des 13 municipalités qui n'ont pas atteint leurs cibles avaient déjà demandé des cibles inférieures allant de 15 % à 32 % parce qu'elles prévoyaient de ne pas pouvoir atteindre la cible initiale de 40 %.

Cibles de densité pour les centres-villes et les zones de grande station de transport en commun

Nous avons observé qu'en 2016 (année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles), les taux

Figure 14 : Comparaison de la densité réelle et de la densité cible pour les zones de grande station de transport en commun, 2016¹

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Zone de grande station de transport en commun (ZGSTC) ²	Nombre de stations	Nombre de résidents et d'emplois par hectare		Différence entre le nombre réel et le nombre cible	Réel, en % de la cible
		Réel	Cible ³		
Métros					
Métro Yonge-University-Spadina	32	456	200	256	228
Prolongement du métro de Scarborough à Bloor-Danforth	1	107	200	(93)	54
Métro Bloor-Danforth	31	164	200	(36)	82
Prolongement de la ligne de métro Toronto-York Spadina	6	29	200	(171)	15
Métro Sheppard	5	182	200	(18)	91
Transport sur rail léger (TLR)					
TLR Hamilton	14	94	160	(66)	59
Phase 1 du TLR Sheppard Est	26	78	160	(82)	49
Phase 1 du TLR Eglinton	25	102	160	(58)	64
Phase 1 du TLR Finch Ouest	19	73	160	(87)	46
TLR Hurontario	22	109	160	(51)	68
TLR ION, phase 2	7	35	160	(125)	22
TLR ION Waterloo	19	75	160	(85)	47
Gares du réseau GO					
Ligne GO Barrie	10	185	150	35	123
Ligne GO Kitchener	8	263	150	113	175
Ligne GO Lakeshore East	10	196	150	46	131
Ligne GO Lakeshore West	11	189	150	39	126
Ligne GO Stouffville	5	365	150	215	243
Service rapide par bus (SRB)					
Mississauga Transitway	11	29	160	(131)	18
VIVA Blue	17	52	160	(108)	33
VIVA Orange	12	46	160	(114)	29
VIVA Purple	20	49	160	(111)	31

L'ombrage gris indique que les cibles n'ont pas été atteintes.

1. Les données les plus récentes de Statistique Canada datent de 2016.
2. Le Plan de croissance en vigueur en 2016 n'exigeait pas que les municipalités planifient une cible de densité minimale dans les ZGSTC. Les modifications apportées en 2017 au Plan de croissance ont introduit des cibles de densité minimale qui s'appliquent aux métros, au TLR, aux SRB et aux gares ferroviaires du réseau GO.
3. Correspond à la somme du nombre de résidents et du nombre d'emplois divisés par la zone couverte par la ligne. De plus, certaines municipalités ont proposé d'autres cibles de densité pour certaines ZGSTC (sous réserve de l'approbation du Ministre) qui n'ont pas encore été approuvées.

de densité réels (c.-à-d. le nombre de résidents et d'emplois par hectare) dans les centres-villes et les zones de grande station de transport en commun de la REGH variaient considérablement :

- **Centres-villes** : Nous avons observé un creux de 26 résidents et emplois par hectare dans la région du centre métropolitain de Vaughan

(qui représente 13 % de la cible établie) à un sommet de 575 résidents et emplois par hectare dans la région du Yonge-Eglinton Centre (voir la **figure 13**). Notre analyse des taux de croissance de la population et de l'emploi dans tous les centres-villes, de 2011 à 2016, a révélé que selon les tendances actuelles, seulement 4 centres-villes

(Hamilton, Toronto, Mississauga et Waterloo) des 25 centres de croissance urbaine étaient en voie d'atteindre leur cible de densité d'ici 2031 – la première année où les municipalités devraient atteindre leurs cibles de densité relatives aux centres-villes.

- **Zones de grande station de transport en commun** : Nous avons observé un creux de 29 résidents et emplois par hectare dans la zone servie par le prolongement de la ligne de métro Toronto-York Spadina (qui représente 15 % de la cible) à un sommet de 456 résidents et emplois par hectare dans la zone servie par la ligne de métro Yonge-University-Spadina (voir la **figure 14**). Les cibles liées aux zones de grande station de transport en commun ont été introduites dans les changements apportés au Plan de croissance en 2017. Le Plan de croissance exige que les municipalités planifient les objectifs fixés d'ici 2051, mais permet aux municipalités de planifier au-delà de 2051 pour tenir compte de facteurs comme la planification intégrée des infrastructures et des installations de services publics.

Selon le Ministère, l'objectif de concentrer la croissance dans ces zones de centres-villes existants ou en émergence et de grande station de transport en commun est de créer des collectivités plus compactes, à usage mixte et propices au transport en commun.

Le Ministère n'a pas déterminé les raisons pour lesquelles les municipalités n'atteignent pas leurs cibles

Plusieurs raisons expliquent pourquoi les municipalités n'atteignent pas ou ne peuvent pas atteindre les cibles du Plan de croissance. Par exemple, la croissance réelle de la population et de l'emploi pourrait être inférieure aux prévisions du Ministère dans le Plan de croissance (voir la **section 4.2.3**). L'écart entre la croissance réelle et la croissance prévue peut être attribuable à un certain nombre de facteurs qui échappent au contrôle des municipalités, comme une méthodologie ou des

hypothèses erronées dans le calcul des prévisions de croissance, un ralentissement économique prolongé, des politiques d'immigration contraignantes et les préférences des habitants quant à leur lieu de résidence. Ces facteurs soulignent l'importance de surveiller les résultats de la mise en œuvre des politiques du Plan de croissance par les municipalités sur une base régulière afin d'éclairer les changements stratégiques à venir. Toutefois, comme il est indiqué à la **section 4.1.1** ci-dessus, le Ministère ne surveille pas et ne publie pas les résultats sur une base régulière.

RECOMMANDATION 2

Pour que le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) puisse déterminer si les politiques énoncées dans En plein essor : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe permettent d'atteindre efficacement les objectifs du Plan, le Ministère devrait collaborer avec les municipalités, lorsque celles-ci ne sont pas en voie d'atteindre les cibles du Plan de croissance, pour cerner et comprendre les raisons pour lesquelles elles ne progressent pas vers l'atteinte des cibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît la recommandation de la vérificatrice générale et la nécessité d'un engagement continu auprès des municipalités pour veiller à ce que des progrès raisonnables soient réalisés en vue d'atteindre les cibles du Plan de croissance dans l'horizon de planification de 2051, y compris toutes les cibles applicables permises en vertu du Plan.

L'examen municipal complet est le mécanisme du plan de croissance qui permet d'évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs, de cerner les défis, d'évaluer et de recalibrer les politiques et les cibles du plan officiel au moyen du plan En plein essor : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe. Le processus d'examen municipal complet est en cours pour

toutes les municipalités à palier supérieur et à palier unique de la région élargie du Golden Horseshoe, et le Ministère collabore avec les municipalités pour recueillir des preuves des progrès réalisés par rapport aux objectifs du Plan de croissance. En ce qui concerne les cibles de densification, les seules cibles qui doivent être évaluées chaque année, le Ministère continuera de mobiliser les municipalités dans le cadre du processus d'examen municipal complet pour évaluer les progrès et appuyer la mise en œuvre. Le Ministère examinera également les possibilités d'évaluer les progrès et d'en rendre compte au moyen de travaux sur les indicateurs de rendement publiés comme le suggère la **recommandation 1**.

Reconnaissant que le Plan de croissance offre aux municipalités la souplesse nécessaire pour planifier et atteindre les objectifs d'ici la fin de l'horizon de planification, objectifs qui conviennent à la situation et à l'infrastructure locales, le Ministère améliorera sa collaboration avec les municipalités afin de veiller à ce que des progrès raisonnables soient réalisés en vue d'atteindre les objectifs du Plan de croissance et encouragera les municipalités à participer tôt et fréquemment à l'examen et à la mise à jour de leurs processus respectifs liés au Plan officiel et à l'examen et la modification dudit plan, y compris l'évaluation d'autres objectifs propres au secteur (et la réévaluation de la pertinence de tout autre objectif approuvé dans le cadre du précédent examen municipal complet). Le Ministère renforcera ces relations afin d'améliorer la compréhension des défis propres aux municipalités et le soutien à leur égard pour atteindre les objectifs du Plan de croissance.

4.1.3 Le Ministère n'est pas en mesure de surveiller l'atteinte de certaines cibles du Plan de croissance en raison de l'absence de données uniformes et compilées en temps opportun

Notre audit a révélé que l'absence de données uniformes, fiables et obtenues en temps opportun limite la capacité du Ministère de mesurer avec exactitude le rendement des municipalités par rapport aux cibles et d'évaluer l'efficacité des politiques pour atteindre les objectifs du Plan de croissance. Par exemple, le Ministère ne disposait pas des renseignements nécessaires pour déterminer avec exactitude si les municipalités respectaient les

- **Cibles de densité pour les zones incultes désignées.** Dans son rapport sur le rendement de 2015, le Ministère a utilisé l'information provenant des plans officiels des municipalités pour rendre compte de l'atteinte de cette cible, qui représentait les densités prévues et non les résultats réels. Selon le Ministère, la densité cible des zones incultes (40 ou 50 personnes et emplois par hectare) vise à s'assurer que les aménagements à l'extérieur des zones déjà aménagées soient toujours effectués de manière à soutenir la marche, le vélo et le transport en commun, un mélange diversifié d'utilisations des terres, des espaces publics ouverts de grande qualité et une réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le Ministère nous fait savoir que l'information sur l'emplacement et les caractéristiques des nouveaux projets d'aménagement dans les zones incultes serait également utile pour mesurer les progrès par rapport aux politiques du Plan de croissance.
- **Maintenir suffisamment de logements résidentiels pour soutenir la croissance démographique pendant au moins trois ans.** Le Ministère nous a fait savoir qu'il devait examiner la façon d'obtenir des renseignements sur l'offre de logements à long terme afin de mesurer les progrès réalisés par rapport à cette exigence. Au moment de notre audit, le Ministère

ne pouvait obtenir que des renseignements sur les ensembles de logements en construction ou récemment construits. Cette cible, introduite dans la modification apportée au Plan de croissance en 2017, vise à garantir un nombre suffisant de logements pour soutenir la croissance démographique.

Notre audit a également révélé que le Ministère et les municipalités utilisent différentes données pour calculer les taux de densification. Le Ministère utilise les données d'évaluation foncière de la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM) pour calculer la densification, tandis que les municipalités utilisent le nombre de permis de construire délivrés. Les permis de construire sont dénombrés au moment où un projet d'aménagement est approuvé, tandis que les évaluations foncières de la SEFM sont fondées sur des structures construites. La différence dans les sources de données peut expliquer pourquoi certaines municipalités atteignent leurs cibles et d'autres non. Par exemple, la région de Waterloo a calculé un taux de densification moyen de 43 % de 2007 à 2010 selon le nombre de permis de construire délivrés, dépassant la cible de 40 %. Au cours de la même période, le Ministère a calculé que le taux de densification moyen de Waterloo était de 36 %, ce qui était inférieur à la cible de 40 %. L'écart s'était accentué au cours des dernières années : Waterloo a calculé un taux de densification de 49 % en 2015 et le Ministère, de 35 % pour la même année.

RECOMMANDATION 3

Pour que le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) puisse déterminer si les politiques énoncées dans En plein essor : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe (Plan de croissance) permettent d'atteindre les objectifs du plan de manière efficace, le Ministère devrait :

- déterminer comment il recueillera les renseignements nécessaires pour rendre compte des indicateurs de rendement

établis, comme les cibles de densité pour les zones incultes désignée et les renseignements sur l'offre de logements à long terme;

- obtenir et analyser ces renseignements de façon continue;
- collaborer avec les municipalités pour établir une base uniforme de calcul des progrès des municipalités par rapport à l'atteinte des cibles énoncées dans le Plan de croissance.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation de la vérificatrice générale et reconnaît que l'accessibilité des données a toujours été un défi, et s'emploie actuellement à améliorer les banques de données et la capacité d'analyse des données.

Les renseignements et les données pertinentes pour éclairer les indicateurs de rendement du Plan de croissance sont produits et conservés par un certain nombre de partenaires, recueillies à différents moments et selon des méthodologies et des formats disparates.

Le Ministère continuera de travailler avec les fournisseurs de données pour explorer et mettre en œuvre des ententes de partage de données à long terme, y compris des possibilités de normaliser les méthodologies et les formats pour assurer une surveillance efficace des objectifs de croissance de la REGH.

Le Ministère fera un meilleur usage des outils à sa disposition, comme le pouvoir, dans le Plan de croissance, de recueillir des données auprès des municipalités pour appuyer la mise en œuvre et la surveillance des progrès réalisés.

4.2 Défis liés à la mise en œuvre des politiques du Plan de croissance pour les municipalités

4.2.1 De nombreux changements apportés aux politiques ont créé une instabilité dans les processus d'aménagement du territoire

Notre audit a révélé que les changements importants apportés aux politiques d'aménagement du territoire ces 10 dernières années (voir l'**annexe 10**) ont créé de l'instabilité dans le processus d'aménagement du territoire de la REGH. Souvent, des changements supplémentaires sont apportés dans l'année qui suit un changement précédent. Compte tenu de cette instabilité, il est difficile pour les municipalités de s'assurer que leurs documents de planification, comme les plans officiels, sont à jour et conformes à ces politiques.

Par exemple, en juillet 2017, la province a modifié son Plan de croissance afin d'exiger des municipalités qu'elles mettent à jour leurs plans officiels pour désigner des zones d'emploi principales, atteignent de nouvelles cibles de densification et de densité et orientent la croissance vers les zones de grande station de transport en commun. À l'époque, le Ministère avait accordé aux municipalités cinq ans, soit jusqu'au 1^{er} juillet 2022, pour mettre à jour leurs plans officiels afin de se conformer au nouveau Plan de croissance.

Tandis que de nombreuses municipalités procédaient toujours à la mise à jour de leurs plans officiels pour se conformer au Plan de croissance de 2017, la province a apporté des modifications importantes au Plan de croissance en mai 2019, puis en août 2020. Plus précisément, les municipalités devaient utiliser les nouvelles prévisions de croissance de la population et de l'emploi dans leurs plans officiels. Le Ministère a également approfondi l'horizon des projections de croissance, lequel est passé de 2041 (utilisées dans le Plan de croissance de 2017) à 2051 (utilisées dans le Plan de croissance de 2019). Le Ministère a également permis aux municipalités à palier supérieur ou à palier unique d'établir des prévisions plus élevées. Plus

important encore, les changements apportés en 2020 comprenaient une nouvelle méthodologie que les municipalités devaient utiliser pour calculer la superficie nécessaire pour tenir compte de la croissance future (appelée évaluation des besoins en terrains). Malgré ces changements importants, le Ministère n'a pas révisé la date limite du 1^{er} juillet 2022 pour la conformité des plans officiels, ce qui laisse aux municipalités deux ans pour mettre à jour leurs plans officiels. Comme l'illustre la **figure 6**, les municipalités doivent franchir un certain nombre d'étapes pour réviser et mettre à jour leurs plans officiels. Selon les planificateurs municipaux que nous avons interrogés, ce processus prend généralement de 17 à 51 mois.

Même si une seule des cinq municipalités que nous avons interrogées nous a fait savoir qu'elle ne respecterait pas le délai de deux ans, les quatre autres ont reconnu qu'il serait difficile de le faire. Selon les représentants municipaux à qui nous avons parlé, les changements de 2020 ont contraint plusieurs d'entre eux à reprendre des études et des travaux de planification qu'ils avaient déjà achevés en réponse aux changements apportés en 2017. Par exemple :

- La municipalité régionale de Durham nous a informés que les changements apportés en 2020 à la méthodologie d'évaluation des besoins en terrains ont été introduits alors qu'elle effectuait des études à l'aide de l'ancienne méthodologie (introduite en mai 2018) et que le changement a entraîné un retard de 18 mois.
- La municipalité régionale de York nous a fait savoir que les travaux techniques avaient dû être entièrement ou partiellement refaits, ces travaux supplémentaires ayant coûté « plusieurs millions de dollars » à la région.

La région de Durham ainsi que d'autres municipalités avaient demandé au Ministère d'envisager de repousser le délai d'une année supplémentaire pour donner aux municipalités suffisamment de temps pour achever les études et les travaux de planification nécessaires pour se conformer. D'autres municipalités (comme Halton) ont fait remarquer qu'il serait avantageux

de consacrer plus de temps à la préparation d'analyses techniques et à la mobilisation significative du public. Le Ministère n'a accordé aucune prorogation. Le Ministère a plutôt envoyé une correspondance officielle réitérant l'échéance et informant les municipalités que le ministre a les pouvoirs d'intervenir en cas de non-conformité. Aucun renseignement supplémentaire sur les pénalités n'a été fourni.

4.2.2 Les municipalités reçoivent une orientation insuffisante de la part du personnel du Ministère

Notre audit a révélé que le personnel municipal, qui est responsable de la mise en œuvre des politiques dictées par le Ministère, ne reçoit que peu de directives de la part du Ministère sur la façon de mettre en œuvre les politiques d'aménagement du territoire comme celles énoncées dans le Plan de croissance. Dans notre enquête menée auprès des planificateurs municipaux, 70 % des répondants ont affirmé qu'ils n'avaient pas reçu suffisamment de conseils ou de directives de la part du personnel du Ministère lorsqu'ils demandaient de l'aide ou des précisions, que, selon leur expérience des cinq dernières années. Ces affirmations concordent avec les résultats d'une enquête menée par le Ministère en 2018 auprès des planificateurs de l'utilisation du sol municipaux, dans le cadre de laquelle les répondants avaient exprimé des préoccupations au sujet des connaissances du personnel du Ministère et de la qualité des réponses du personnel du Ministère à leurs questions. De nombreux répondants ont affirmé que le personnel du Ministère était souvent incapable d'expliquer les principales politiques provinciales comme le Plan de croissance, la Déclaration de principes provinciale et les récentes modifications législatives. Dans les faits, le personnel du Ministère invitait habituellement les planificateurs municipaux à demander des conseils juridiques à un avocat pour interpréter les lois et lignes directrices et les politiques provinciales.

Les autorités municipales d'aménagement du territoire que nous avons interrogées et interviewées au cours de notre audit ont fourni les exemples suivants de secteurs où ils n'avaient pas reçu suffisamment de directives de la part de la province :

- **Évaluation des besoins en terrains :** Plusieurs municipalités nous ont indiqué qu'elles trouvaient difficile d'interpréter certains termes de la nouvelle méthodologie d'évaluation des besoins en terrains (dont il est question à la **section 4.2.1**). De plus, des employés de la Ville de Toronto ont fait part de leurs préoccupations dans un rapport présenté au conseil municipal en juillet 2020, dont le Ministère a également reçu copie. Le personnel de la Ville de Toronto nous a fait savoir qu'il n'avait pas reçu de réponse du Ministère concernant les préoccupations qu'il avait soulevées. Dans notre enquête auprès des planificateurs municipaux, 70 % des répondants, y compris les planificateurs de Durham, ont soulevé des préoccupations au sujet de la nouvelle méthode d'évaluation des besoins en terrains. La nouvelle méthodologie oblige les municipalités à intégrer des études sur la « demande sur marché » dans leur calcul des terres désignées. Les planificateurs municipaux ont déclaré que les interprétations divergentes de l'analyse de la « demande sur le marché » peuvent entraîner des difficultés, car les municipalités doivent planifier un nombre accru de logements à faible densité pour qu'ils correspondent aux tendances historiques, ce qui peut être incompatible avec les principaux objectifs du Plan de croissance, c'est-à-dire une densité accrue et des collectivités propices au transport en commun et au déplacement à pied.
- **Mobilisation des Autochtones :** Le Plan de croissance exige que les municipalités mobilisent les collectivités autochtones lorsqu'elles le mettent en œuvre. La région de York nous a fait savoir qu'elle avait demandé conseil au Ministère au sujet de ces politiques, mais qu'un document technique n'est pas disponible à l'heure actuelle.

Notre examen des données ministérielles sur la dotation a révélé qu'au moment de notre audit, près des deux tiers des 43 employés responsables de la liaison avec les municipalités occupaient leur poste depuis seulement deux ans ou moins. En moyenne, le personnel du Ministère était en poste depuis quatre ans. Le Ministère a reconnu qu'il y avait eu un roulement de personnel depuis 2019. Notre examen des résultats du Sondage sur la mobilisation des employés de 2019 et de 2021 pour l'ensemble du personnel du Ministère dans la région centrale, y compris ceux qui participent à la fonction de planification, a révélé ce qui suit :

- seulement 35 % des répondants en 2019 et 50 % des répondants en 2021 ont déclaré qu'ils comprenaient bien leur emploi et ce qu'on attendait d'eux;
- seulement 15 % des répondants en 2019 ont déclaré que leurs directeurs et cadres supérieurs fournissaient des directives claires;
- seulement 23 % des répondants en 2019 ont déclaré avoir eu accès à l'information dont ils ont besoin pour bien faire leur travail et 36 % ont déclaré avoir reçu du soutien au travail pour fournir un service de haute qualité.

RECOMMANDATION 4

Pour que les municipalités disposent des renseignements nécessaires et aient suffisamment de temps pour mettre à jour leurs plans officiels afin qu'ils soient conformes aux plans provinciaux, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait collaborer de façon continue avec les municipalités pour :

- déterminer l'information et les mesures de soutien dont les municipalités ont besoin pour les aider à se conformer, notamment en respectant les délais de conformité;
- fournir ces renseignements et mesures de soutien aux municipalités en temps opportun pour leur permettre de respecter les délais de conformité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère prend acte de la recommandation de la vérificatrice générale. Le Ministère travaille déjà en étroite collaboration avec les municipalités de la REGH pour fournir en temps opportun un soutien, des conseils appropriés et une orientation tout au long du processus de conformité.

La conformité des plans officiels renvoie à l'exigence de la *Loi sur l'aménagement du territoire* selon laquelle les municipalités doivent mettre à jour leurs plans officiels pour, entre autres choses, se conformer aux plans provinciaux. La *Loi de 2005 sur les zones de croissance* exige que les municipalités à palier supérieur et à palier unique mettent à jour leurs plans officiels pour se conformer à En plein essor : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe dans un délai de trois ans ou à une autre date fixée par le Ministre.

Les municipalités sont au courant de la date limite du 1^{er} juillet 2022 relativement à la conformité des municipalités du palier supérieur, dont la province est l'autorité approbatrice, ainsi que des attentes, exigences et processus connexes.

RECOMMANDATION 5

Afin que les municipalités disposent de l'information dont elles ont besoin pour mettre en œuvre efficacement les politiques énoncées dans la Déclaration de principes provinciale et les divers plans provinciaux, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait collaborer avec les municipalités pour :

- déterminer dans quels domaines les employés actuels et nouveaux du Ministère peuvent bénéficier d'une formation;
- offrir régulièrement une telle formation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance de la formation technique et du renforcement de

Figure 15 : Population prévue et réelle, 2021

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Division ou région de recensement	Population prévue ¹ (000)	Population réelle estimée ² (000)	% de différence par rapport aux prévisions
Durham	770	717	(7,39)
Halton	645	616	(4,71)
Hamilton	601	585	(2,74)
Peel	1 559	1 584	1,58
Toronto	2 975	3 009	1,13
York	1 330	1 210	(9,92)
Total pour la région du Grand Toronto et de Hamilton	7 880	7 721	(2,07)
Brant ³	156	147	(6,12)
Dufferin	67	68	1,47
Haldimand	50	50	0
Lacs Kawartha	83	81	(2,47)
Niagara	483	484	0,21
Northumberland	91	91	0
Peterborough ⁴	154	147	(4,76)
Simcoe ⁵	555	540	(2,78)
Waterloo	624	612	(1,96)
Wellington ⁶	254	245	(3,67)
Total du cercle extérieur⁷	2 517	2 465	(2,07)
Total de la région du Golden Horseshoe	10 397	10 186	(2,07)

1. Selon l'addenda au rapport technique de Hemson Consulting pour la modification 2 (2013) du Plan de croissance 2006 de la région élargie du Golden Horseshoe.

2. Selon l'estimation démographique du deuxième trimestre de 2021 de Statistique Canada.

3. La valeur indiquée pour le comté de Brant est la somme du comté de Brant et de la ville de Brantford.

4. La valeur indiquée pour Peterborough correspond à la somme du comté et de la ville de Peterborough.

5. La valeur indiquée pour Simcoe est la somme du comté de Simcoe, de la ville de Barrie et de la ville d'Orillia.

6. La valeur indiquée pour Wellington est la somme de la ville de Guelph et du comté de Wellington.

7. Le cercle extérieur désigne la région géographique qui comprend les villes de Barrie, Brantford, Guelph, Kawartha Lakes, Orillia et Peterborough, les comtés de Brant, Dufferin, Haldimand, Northumberland, Peterborough, Simcoe et Wellington ainsi que les régions de Niagara et de Waterloo.

l'expertise pour son personnel, en particulier lorsque des changements sont apportés aux politiques, aux plans provinciaux, aux lois et aux processus connexes. Le Ministère déterminera de quelle manière cette formation peut être améliorée.

Le remaniement organisationnel du Ministère (mis en œuvre le 20 septembre 2021) se traduira par une meilleure intégration des politiques et des plans provinciaux, ainsi que de l'expertise officielle en matière de conformité des plans, ce qui contribuera à harmoniser la mise en œuvre et à soutenir la prise de décisions et la prestation de services efficaces aux municipalités. Le

remaniement créera un continuum à l'échelle régionale quant à la planification propre aux sites et à l'élaboration de politiques afin de favoriser un meilleur environnement bâti.

4.2.3 La croissance non réalisée entraîne des répercussions financières pour les municipalités

Notre audit a révélé que la population réelle de chaque municipalité, estimée par Statistique Canada, au deuxième trimestre de 2021, correspondait étroitement aux prévisions. Toutefois, dans certains cas, la croissance réelle était inférieure aux prévisions

du Ministère en 2013 (voir la **figure 15**). Ces écarts, de 120 000 habitants de moins dans la région de York, posent des défis aux municipalités qui utilisent les prévisions de croissance qui leur sont attribuées par le Ministère pour déterminer où et dans quelle mesure l'aménagement du territoire sera nécessaire pour répondre à cette croissance. Dans le calcul de ses prévisions démographiques, le Ministère émet des hypothèses sur les effets des politiques du Plan de croissance, comme les cibles de densité pour les centres de croissance urbaine ou les centres-villes, et les investissements dans l'infrastructure à l'appui de la croissance.

Les écarts entre les populations réelles et projetées entraînent des répercussions financières pour les municipalités. Par exemple, 62 % des planificateurs municipaux qui ont répondu à notre sondage ont déclaré que leur municipalité enregistrait un manque à gagner en revenus provenant des redevances d'aménagement. Les municipalités calculent le montant des redevances d'aménagement que les promoteurs devront payer en fonction de la croissance de la population de la municipalité (prévue dans le Plan de croissance) et des besoins en nouveaux services et infrastructures découlant de cette croissance, comme les centres communautaires, les routes, le transport en commun et les réseaux d'aqueduc et d'égout. Les promoteurs paient ensuite les redevances d'aménagement ainsi que les frais des permis de construire pour un projet d'aménagement particulier. Selon les répondants au sondage, le manque à gagner des revenus de redevances est attribuable à l'écart entre la croissance réelle et la croissance prévue. En effet, comme la croissance prévue (servant de base au calcul des redevances d'aménagement) ne s'est pas concrétisée, la municipalité n'a pas perçu autant de revenus que prévu. Les municipalités sont tenues de fixer leurs redevances d'aménagement pour une période maximale de cinq ans au moyen de règlements administratifs en vertu de la *Loi de 1997 sur les redevances d'aménagement*. Les municipalités peuvent toutefois modifier ou remplacer ces redevances

d'aménagement en adoptant à nouveau un règlement administratif.

4.3 Améliorations à apporter à la collaboration du Ministère avec les partenaires locaux et provinciaux

Compte tenu de la diversité des entités locales et provinciales qui mènent des activités qui influent sur les politiques et décisions d'aménagement du territoire (voir la **figure 1**) ou qui sont touchées par elles, l'efficacité des politiques du Plan de croissance du Ministère dépend non seulement de la mise en œuvre des politiques par les municipalités, mais aussi de l'efficacité avec laquelle le Ministère intègre ces diverses activités. Notre audit a toutefois permis de relever des cas où :

- la planification des infrastructures essentielles semblait incompatible avec les politiques d'aménagement du territoire;
- les répercussions des changements apportés à la politique sur l'utilisation des terres risquaient d'entraver les efforts de planification d'autres ministères provinciaux;
- certains ministères provinciaux n'ont pas eu l'occasion d'examiner et de commenter les plans municipaux;
- les offices de protection de la nature ont perdu le pouvoir indépendant d'exercer leur mandat.

4.3.1 Il est possible de mieux coordonner la planification de l'infrastructure avec l'aménagement du territoire

Les décisions d'aménagement du territoire relatives à l'emplacement et à l'envergure des projets d'aménagement influent sur d'autres décisions d'aménagement, par exemple, celles relatives à l'emplacement et au nombre des écoles et des hôpitaux nécessaires pour soutenir la croissance. Voir l'**annexe 11** pour une illustration du lien entre la planification des infrastructures publiques clés et l'aménagement du territoire.

Dans nos discussions avec divers intervenants et dans nos propres recherches, nous avons relevé des exemples où la planification et les décisions relatives à d'importantes infrastructures et à d'importants services publics semblaient déconnectées des politiques d'aménagement du territoire ou incompatibles avec celles-ci, notamment en axant la croissance sur les zones bâties existantes et en interdisant les projets d'aménagement sur des terres agricoles à fort rendement et dans la ceinture de verdure.

Planification des transports

Le projet du couloir ouest de la RGT (aussi appelé autoroute 413), qui s'étendrait depuis l'échangeur 401/407 près de Milton jusqu'à l'autoroute 400 près de Kleinburg, a fait l'objet de critiques de la part de groupes environnementaux ainsi que de municipalités. Le projet de l'autoroute de 59 kilomètres avait été proposé pour la première fois en 2007, mais avait été suspendu en 2018 après que le comité consultatif d'experts de la province eut conclu que l'autoroute n'épargnerait aux navetteurs qu'environ 30 à 60 secondes de temps de déplacement par trajet, et ne pouvait donc être justifiée. Selon un rapport publié en août 2020 par Environmental Defence, Sustainable Vaughan et Transports-action Ontario, l'autoroute proposée – qui traverserait la ceinture blanche à Caledon et à Brampton, et la ceinture de verdure à Vaughan – entraînerait la perte de milliers d'hectares de terres agricoles à fort rendement, dont environ 1 000 hectares dans la ceinture de verdure. Elle aurait aussi des répercussions importantes sur les rivières, les vallées, les terres humides, les aires de conservation et les zones boisées. De plus, selon l'Office de protection de la nature de la région de Toronto, 10 espèces en péril fédérales ou provinciales ont été recensées dans le tracé privilégié de l'autoroute.

Malgré les préoccupations et les critiques, le ministère des Transports, qui procédait à l'élaboration du plan de transport de la REGH au moment de notre audit, nous a fait savoir qu'il incluait le couloir ouest de la RGT dans son plan proposé. Notre

examen du document de travail de juin 2021 du ministère des Transports sur le Plan de transport a confirmé l'inclusion du couloir ouest de la RGT. Les municipalités des régions de Peel et de Halton, ainsi que la Ville de Vaughan ont exprimé leur opposition au projet d'autoroute, tandis que la région de York a exprimé son appui. Au moment de notre audit, le projet proposé faisait l'objet d'une évaluation environnementale aux échelons provincial et fédéral.

Planification du transport en commun

Les stations Gormley et Bloomington du réseau GO sur la ligne de Richmond Hill, inaugurées respectivement en décembre 2016 et en juin 2021, sont situées sur la moraine d'Oak Ridges à l'intérieur de la ceinture de verdure. Afin de promouvoir des collectivités propices au transport en commun, le Plan de croissance de la REGH demande aux municipalités de concentrer l'aménagement autour des zones de grande station de transport en commun, comme les stations du réseau. Le Plan de la ceinture de verdure interdit toutefois l'expansion de zones de peuplement en périphérie des deux stations, ce qui limite incidemment la capacité des municipalités de développer ces zones. Actuellement, la zone de peuplement à proximité de la station Gormley comprend moins de 50 maisons et quelques petits commerces.

Planification pour les écoles

L'Ontario Association of School Business Officials (l'Association) – un organisme sans but lucratif qui facilite le partage de l'information et fournit du soutien aux représentants des conseils scolaires – nous a fait savoir que la collecte des données nécessaires pour éclairer les prévisions d'inscriptions, qui servent ensuite à déterminer le nombre, la taille et l'emplacement des écoles, reste une tâche difficile. Afin de déterminer l'emplacement des écoles à aménager, et leur nombre, pour répondre à la croissance future, les conseils scolaires ont besoin de projections démographiques détaillées et de données sur les permis de construire des municipalités. Toutefois, les représentants de l'Association nous ont fait savoir que les données municipales sont

incohérentes et insuffisamment détaillées pour que les conseils scolaires puissent déterminer quels secteurs de la municipalité sont appelés à prendre de l'expansion.

Comité de mise en œuvre du système d'aménagement

Nous avons constaté que le Comité de mise en œuvre du système d'aménagement (le Comité) a été mis sur pied dans les années 1990 afin de promouvoir un système d'aménagement coordonné qui tient compte des intérêts provinciaux et fournit une perspective interministérielle sur les initiatives liées à l'aménagement du territoire. En mars 2021, les membres du Comité comprenaient neuf employés du ministère des Affaires municipales et du Logement et 21 employés de sept autres ministères provinciaux (p. ex. Agriculture, Développement économique, Environnement, Ressources naturelles, Transports, Tourisme et Développement du Nord). Nous avons toutefois remarqué qu'il n'y avait pas de représentants du ministère de l'Éducation ou du ministère de la Santé, lesquels surveillent la planification à long terme de l'utilisation des terres pour des écoles et des hôpitaux.

De plus, le mandat du Comité prévoit qu'il se réunisse tous les mois. Cependant, le Ministère n'a pu que nous fournir des procès-verbaux pour cinq réunions tenues de janvier 2019 à juin 2021. Selon le Ministère, les réunions sont annulées ou reportées s'il n'y a pas suffisamment de points à inscrire à l'ordre du jour d'une réunion mensuelle. Notre examen des procès-verbaux des cinq réunions, qui ont eu lieu en octobre 2019, de septembre à novembre 2020 et en février 2021, a révélé que le Comité a principalement discuté de questions administratives, comme clarifier dans quelles circonstances les plans officiels des municipalités et les modifications à ceux-ci doivent faire l'objet d'un examen provincial et le partage des pratiques exemplaires aux fins de l'examen des plans officiels des municipalités et des modifications apportées à ceux-ci. Chaque réunion prévoyait du temps pour que d'autres ministères provinciaux puissent fournir des mises à jour, mais, d'après les

procès-verbaux, les ministères n'ont fait que de brèves mises à jour, sinon aucune.

De janvier 2019 à juin 2021, des changements importants ont été apportés aux politiques d'aménagement du territoire. Toutefois, d'après notre examen des procès-verbaux des réunions, ces changements n'ont fait l'objet que de brèves discussions par le Comité. Par exemple, à la réunion de septembre 2020, d'après le procès-verbal, le Ministère a fait le point sur la nouvelle méthodologie d'évaluation des besoins en terrains.

RECOMMANDATION 6

Pour que l'aménagement du territoire soit bien intégré à d'autres processus de planification connexes dans la province, conformément aux politiques du Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait collaborer de façon proactive et continue avec d'autres ministères et entités provinciaux responsables des processus de planification liés à l'aménagement du territoire, par exemple par l'entremise du Comité de mise en œuvre du système d'aménagement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît la nécessité et la valeur d'un engagement proactif auprès d'autres ministères et entités provinciaux responsables des processus liés à l'aménagement du territoire dans le cadre de ses engagements réguliers auprès de ses nombreux groupes d'aménagement des terres formés de ministères partenaires, notamment :

- comité des directeurs responsables de politiques d'aménagement;
- comités de la planification, de l'environnement, des ressources et de l'aménagement du territoire à l'échelle des sous-ministres, des sous-ministres adjoints et des directeurs;
- réunions provinciales et régionales de l'équipe principale du guichet unique à l'échelle des gestionnaires et du personnel.

Le Ministère continuera de collaborer de façon proactive avec d'autres ministères provinciaux dans le cadre de ses multiples relations de collaboration (p. ex., groupes de travail et collaborations liés à des initiatives et à des projets particuliers dirigés par le Ministère et par des ministères partenaires) et examinera en quoi ces relations pourraient être améliorées.

4.3.2 Le Ministère n'a pas tenu compte des préoccupations d'autres ministères provinciaux lorsqu'il a modifié ses politiques

La plus récente modification apportée au Plan de croissance, en août 2020, considère les prévisions de la population et de l'emploi comme des cibles minimales et permet aux municipalités d'établir leurs propres prévisions de croissance, supérieures, si elles sont approuvées par le Ministère. Toutefois, ces prévisions révisées ne sont pas communiquées aux ministères provinciaux responsables des processus de planification connexes. Cela peut créer des cloisonnements qui ont pour effet que la planification provinciale de certains services, comme le transport en commun, les soins de santé et l'éducation, peut être fondée sur des estimations démographiques différentes de celles utilisées par les municipalités. Par exemple, une région pourrait mener des travaux de planification en utilisant des estimations démographiques différentes concernant la même région géographique : les prévisions initiales du Plan de croissance et les prévisions municipales révisées.

Notre audit a révélé que le Ministère n'avait pas tenu compte des préoccupations d'autres ministères provinciaux au sujet de ce changement de politique. Par exemple, la principale préoccupation du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales était que la politique conduirait à la perte continue de terres agricoles. Parallèlement, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts et le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs avaient tous deux des préoccupations concernant les conséquences

possibles sur les caractéristiques du patrimoine naturel et la gestion des ressources en eau.

Le Ministère a déclaré que les critères utilisés pour examiner d'autres scénarios de croissance et des prévisions plus élevées exigent que les municipalités démontrent leur conformité au Plan de croissance, que ces prévisions révisées soient justifiables compte tenu des tendances générales et des conditions locales et que les municipalités soient en mesure de répondre à la demande du marché et aux besoins projetés des résidents actuels et futurs.

Nous avons toutefois remarqué que 70 % des municipalités consultées avaient exprimé des préoccupations quant à la mesure dans laquelle l'évaluation des besoins en terrains est subjective (voir la **section 4.2.2**), car les critères peuvent être interprétés très différemment selon la définition de « demande du marché ». De plus, le Ministère n'a pas d'exigences particulières en matière de documentation applicables aux municipalités qui soumettent des prévisions plus élevées. Il a affirmé qu'il s'en remettait à son personnel chargé de la planification pour exercer un jugement professionnel afin de déterminer ce qui constitue une preuve suffisante à l'appui d'une prévision révisée. L'absence de critères d'examen précis peut accroître le risque que les municipalités intègrent des prévisions inexactes à leurs plans d'aménagement. Une autre conséquence est que le Ministère pourrait ne pas être en mesure d'évaluer si les prévisions soumises reposent sur une méthodologie solide ou d'expliquer pourquoi elles sont plus exactes que les prévisions du Plan de croissance déjà prescrites et approuvées.

4.3.3 Certains ministères provinciaux n'ont pas eu l'occasion de formuler des commentaires sur les politiques municipales d'aménagement du territoire

Notre audit a révélé qu'il était possible d'améliorer le protocole du guichet unique (le Protocole) du Ministère, plus précisément le processus par lequel il sollicite les commentaires d'autres ministères provinciaux sur les présentations relatives à

l'aménagement du territoire des municipalités. Le Ministère utilise des critères de sélection pour déterminer à quels ministères distribuer les présentations et demander des commentaires en fonction des domaines qui touchent leurs intérêts (voir l'**annexe 7**).

Nous avons examiné un échantillon de présentations relatives à des plans officiels et des modifications de plans officiels de municipalités de 2010 à 2020 afin de déterminer si le ministère des Affaires municipales et du Logement (ministère des Affaires municipales) avait demandé aux ministères concernés de fournir leurs commentaires pour s'assurer que leurs intérêts en matière d'aménagement du territoire étaient pris en compte dans les plans officiels et les modifications de plans officiels des municipalités. Nous avons relevé les cas suivants, qui représentent le tiers de l'échantillon que nous avons examiné, lorsque les présentations aux fins de l'examen provincial auraient pu être distribuées à d'autres ministères compte tenu de la nature des modifications proposées :

- En 2014, la Ville de Toronto a proposé des modifications à son plan officiel, y compris de nouvelles politiques encourageant les immeubles d'habitation existants et nouveaux à apporter des modifications à la structure matérielle ou aux pratiques de gestion afin d'améliorer l'efficacité énergétique et hydrique et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le ministère des Affaires municipales n'a distribué les modifications proposées à aucun autre ministère. Nous avons remarqué que les critères de sélection exigent que des présentations soient transmises au ministère de l'Environnement si les politiques proposées concernent la conservation et l'efficacité énergétiques et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- En 2016, la région de Peel a proposé des modifications à son plan officiel qui incluaient des politiques visant à rendre les collectivités plus accueillantes pour les aînés, encourageant par exemple l'accessibilité universelle dès la conception dans l'environnement bâti et l'évaluation des services de soutien et de l'environnement bâti dans les régions comptant une population élevée d'aînés afin de cerner les lacunes en matière d'accessibilité. Les ministères de la Santé et des Soins de longue durée n'étaient pas officiellement inclus dans le protocole au moment de la présentation et n'ont pas reçu la présentation aux fins de commentaires. Au moment de notre audit, les ministères de la Santé et des Soins de longue durée n'étaient toujours pas inclus dans les critères de sélection du protocole de guichet unique. Nous avons également remarqué que le ministère des Services aux aînés et de l'Accessibilité, qui est responsable de développer et de faciliter l'accès aux services publics pour améliorer la qualité de vie des aînés, n'était pas non plus inclus.
- En 2018, la municipalité régionale de Niagara a proposé des modifications à son plan directeur des transports pour l'harmoniser avec le Plan de croissance. Dans le plan directeur, la région précise qu'elle [traduction] « favorisera la mise en place d'un système de transport complet par la coordination de l'aménagement du territoire et des investissements stratégiques dans les infrastructures ». Les critères de sélection du ministère de l'Infrastructure, qui n'étaient pas encore finalisés au moment de notre audit, exigeaient que la présentation soit transmise au ministère si le plan officiel ou les modifications apportées renfermaient ou modifiaient des politiques nécessitant la coordination de l'infrastructure avec l'aménagement du territoire. Le ministère de l'Infrastructure est devenu partie au Protocole en 2018, mais n'a pas reçu la demande de commentaires parce que les critères de sélection n'étaient pas encore finalisés à ce moment.

Dans son rapport de 2011 sur l'aménagement du territoire en Ontario, l'ancien commissaire à l'environnement de l'Ontario soulignait que la mise en oeuvre du système de planification à guichet unique réduisait considérablement le rôle des autres ministères provinciaux en matière

d'aménagement du territoire. Par exemple, le rôle du ministère des Ressources naturelles avait été limité à l'identification des terres humides importantes. En vertu des politiques provinciales antérieures sur les terres humides, le ministère des Ressources naturelles a examiné toutes les demandes de projet d'aménagement touchant des terres humides.

Outre les ministères de la Santé et des Soins de longue durée, nous avons également constaté que le ministère de l'Éducation n'était pas partie au protocole au moment de notre audit. Le ministère des Affaires municipales a affirmé qu'il avait invité le ministère de l'Éducation à participer, mais que celui-ci avait choisi de ne pas participer.

Le ministère des Affaires municipales nous a informés que la prochaine révision du protocole du guichet unique est prévue pour 2023.

RECOMMANDATION 7

Pour que les intérêts d'autres ministères provinciaux en matière d'aménagement du territoire soient dûment pris en compte et reflétés dans les politiques municipales d'aménagement du territoire, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- mettre la dernière main aux critères de sélection pour la distribution des présentations relatives à l'aménagement du territoire des municipalités au ministère de l'Infrastructure;
- officialiser la participation du ministère du ministère de la Santé et du ministère des Soins de longue durée au protocole du guichet unique (le Protocole);
- évaluer, lors du prochain examen du Protocole en 2023, si d'autres ministères provinciaux devraient être inclus dans le Protocole compte tenu de leurs mandats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte la recommandation de la vérificatrice générale et rencontrera le ministère de l'Infrastructure, le ministère de la Santé et le ministère des Soins de longue durée pour discuter

de l'état d'avancement et des considérations relatives à leur participation au protocole du guichet unique. Il s'agira notamment de déterminer si le Protocole constitue le meilleur mécanisme pour répondre à leurs intérêts en matière de planification ou si d'autres options devraient être envisagées. Le Ministère souligne que le ministère des Affaires autochtones a également exprimé son intérêt à participer au Protocole du guichet unique et a amorcé cette conversation.

Au moment de l'examen quinquennal du Protocole en 2023, le Ministère réévaluera quels ministères sont inclus dans le Protocole.

4.3.4 Les offices de protection de la nature perdent leur pouvoir indépendant d'exercer leur mandat

En décembre 2020, le projet de loi 229, la *Loi de 2020 sur la protection, le soutien et la relance face à la COVID-19 (mesures budgétaires)*, a modifié la *Loi sur les offices de protection de la nature* et la *Loi sur l'aménagement du territoire* de manière à réduire considérablement les pouvoirs de surveillance et d'appel des offices de protection de la nature et à limiter leur capacité de prendre des décisions indépendantes. Selon l'expert en la matière que nous avons consulté, ces modifications nuisent à la cohérence, à la prévisibilité et à la solidité du processus d'approbation des projets d'aménagement dans les zones qui présentent un danger naturel. Les offices de protection de la nature jouent un rôle déterminant en matière d'aménagement du territoire; ils veillent à ce que les projets d'aménagement soient dirigés loin des zones inondables et à risque d'érosion afin de protéger les personnes et leurs biens.

Au moment de notre audit, les modifications du projet de loi 229 n'étaient pas encore proclamées. Une fois proclamées, les modifications entraîneraient ce qui suit :

- Les offices de protection de la nature seraient tenus d'approuver les demandes de permis d'aménagement découlant d'un AMZ pourvu

qu'ils ne se trouvent pas dans la ceinture de verdure. Avant la modification, les offices de protection de la nature avaient le pouvoir de restreindre les projets d'aménagement dans les zones inondables et à risque d'érosion.

- Le ministre du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et des Forêts serait en mesure de délivrer ou de refuser des permis d'aménagement au nom de l'office de protection de la nature. Avant la modification, les offices de protection de la nature avaient le pouvoir exclusif de décider d'accepter ou de refuser la délivrance de permis dans les régions relevant de leur compétence.
- Les promoteurs pourraient interjeter appel des décisions des offices de protection de la nature directement auprès du ministre des Ressources naturelles ou du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire. Avant les modifications, les promoteurs n'en appelaient qu'au Tribunal des mines et des terres.
- Les offices de protection de la nature ne pourraient plus interjeter appel des décisions du conseil municipal auprès du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire.

Ces modifications ont suscité des critiques importantes de la part des municipalités, des offices de protection de la nature et du grand public. Par exemple, dans sa présentation du projet de loi 229 de décembre 2020 au Comité permanent des finances et des affaires économiques, Conservation Ontario a déclaré que le fait d'autoriser le ministre des Ressources naturelles à émettre une ordonnance interdisant à un office de protection de la nature de délivrer un permis, puis de délivrer un permis à sa place, pourrait politiser une décision qui devrait être fondée sur les meilleures connaissances scientifiques sur le bassin versant. Conservation Ontario a également ajouté que le fait de limiter la participation des offices de protection de la nature à cerner les contraintes dès le départ entraînerait des investissements mal avisés dans des projets d'aménagement et des retards dans les processus d'approbation des futures constructions.

D'autres groupes d'intervenants, comme l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) et l'Association canadienne du droit de l'environnement (ACDE), ont soulevé des préoccupations semblables au sujet des changements proposés dans le projet de loi 229 :

- L'AMO se dit préoccupée par le fait que les modifications pourraient permettre de contourner la prise de décision fondée sur de bonnes données scientifiques locales, affirmant que [traduction] « lorsque les gens doivent respecter les limites imposées à l'utilisation d'une propriété en raison de risques d'érosion ou d'inondation, il nous incombe de faire tout en notre pouvoir pour appuyer nos décisions sur des données scientifiques et nous assurer que nous ne facilitons pas les pertes ou les dommages aux biens ».
- L'ACDE a déclaré que les changements proposés aux offices de protection de la nature n'aideraient pas à renforcer la résilience climatique. Au contraire [traduction] « le retrait du statut des offices de protection de la nature en tant qu'organismes publics indépendants dans l'aménagement du territoire fera reculer de plusieurs décennies la gestion intégrée des bassins versants ».

À l'instar du projet de loi 197, notre Bureau a soulevé des préoccupations au sujet du manque de consultation publique de la province sur les modifications importantes en matière d'environnement dans le projet de loi 229 dans son rapport de 2021 intitulé *Application de la Charte des droits environnementaux*.

RECOMMANDATION 8

Pour que les offices de protection de la nature continuent d'exercer efficacement leur pouvoir indépendant d'éloigner les projets d'aménagement des zones inondables et à risque d'érosion, le Ministère, en collaboration avec le ministre du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et des Forêts devrait :

- examiner les répercussions des modifications contenues à l'**annexe 6** du projet de loi 229 en tenant compte des commentaires reçus des

municipalités, des offices de protection de la nature et du public;

- en fonction des résultats de cet examen, répondre aux préoccupations soulevées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère n'exerce pas la responsabilité requise pour donner suite à cette recommandation.

Les modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement du territoire* découlent de changements apportés à la *Loi sur les offices de protection de la nature* afin de simplifier les examens des permis des offices de protection de la nature et de l'aménagement du territoire. Le ministère du Développement du Nord, des Mines, des Ressources naturelles et des Forêts était responsable de l'**annexe 6** du projet de loi 229 qui a reçu la sanction royale le 8 décembre 2020.

4.4 L'utilisation généralisée et fréquente des arrêtés ministériels de zonage nuit au processus d'aménagement du territoire

Notre audit a révélé que la récente augmentation de l'utilisation des arrêtés ministériels de zonage (AMZ) et du manque de transparence dans leur émission est incompatible avec les principes exemplaires d'aménagement du territoire et les objets de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et de la *Loi de 2005 sur les zones de croissance*, qui consistent à instaurer des méthodes d'aménagement; favoriser la coopération et la coordination en vue de concilier des intérêts divers et reconnaître le pouvoir de décision et l'obligation de rendre compte des conseils municipaux en matière d'aménagement.

4.4.1 Les AMZ étaient initialement destinés à être utilisés dans des circonstances spéciales seulement

Les AMZ remplacent le zonage local et modifient ainsi la façon dont les terrains peuvent être utilisés ou aménagés par rapport à ce qui avait été déterminé au départ par les municipalités au moyen de règlements de zonage. Le Livre blanc de 1979 sur la *Loi sur l'aménagement du territoire* énonce les propositions de modifications de la province au processus d'aménagement du territoire et précise que les AMZ doivent être utilisés :

- dans des circonstances spéciales lorsqu'un intérêt provincial doit être protégé jusqu'à ce que les règlements municipaux de zonage puissent être modifiés pour offrir des garanties adéquates;
- dans certaines régions du Nord de l'Ontario sans administration municipale où la croissance nouvelle doit être encadrée;
- pour imposer des mesures de contrôle dans les secteurs où l'absence de règlements municipaux adéquats pourrait causer des problèmes en raison des pressions pour la croissance.

Les lois relatives à l'aménagement du territoire de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan renfermaient des dispositions similaires qui autorisent le ministre ou l'autorité provinciale à outrepasser les politiques de zonage local. Toutefois, le personnel des ministères responsables de l'aménagement du territoire de ces provinces nous a fait savoir que ce pouvoir n'avait jamais été exercé jusqu'ici. La législation sur l'aménagement du territoire du Manitoba ne contient pas de disposition semblable.

4.4.2 La province a émis 44 arrêtés ministériels de zonage de mars 2019 à mars 2021 – Ce qui représente le double du nombre total d'arrêtés émis dans les 18 années précédentes

De 2000 à février 2019, les AMZ ont été émis à raison d'environ un par année. Parfois, comme en 2017 et 2018, aucun AMZ n'a été émis. Le plus grand

nombre d'AMZ émis au cours d'une année donnée durant cette période était de cinq. Puis, au cours de la période de deux ans de mars 2019 à mars 2021, 44 nouveaux AMZ ont été émis, ce qui représente une augmentation importante de la fréquence (voir l'**annexe 12**). En 2020 seulement, pendant la première année de la pandémie de COVID-19, 32 AMZ ont été émis.

Nous avons toutefois constaté que seulement cinq des 32 AMZ avaient été émis en appui à la réponse immédiate à la pandémie de COVID-19. Ces cinq AMZ ont permis la construction de terrasses extérieures pour des restaurants et des logements modulaires (des logements préfabriqués construits hors site dans une usine et transportés sur place pour être assemblés) dans la ville de Toronto et ont facilité l'expansion de la capacité hospitalière et la construction d'une installation de fabrication d'équipement de protection individuelle.

Au cours de la période de 2000 à février 2019 (voir l'**annexe 13**), notre analyse des 22 AMZ émis a révélé que :

- neuf AMZ ont été émis pour conserver le patrimoine naturel ou des terres agricoles;
- 13 AMZ ont été émis pour autoriser des utilisations résidentielles, commerciales, industrielles et autres.

En comparaison, notre examen des renseignements que nous a fournis le Ministère pour les 44 AMZ émis de mars 2019 à mars 2021 a révélé que les 44 AMZ avaient été émis pour autoriser des utilisations résidentielles, commerciales, industrielles et autres, et qu'aucun n'avait été émis pour conserver le patrimoine naturel ou des terres agricoles. Nous avons également constaté ce qui suit :

- Dix-huit de ces AMZ visaient des terres qui étaient auparavant zonées à des fins agricoles ou de protection du patrimoine naturel (voir l'**annexe 12** pour la liste des 18 AMZ et la **figure 16** pour une description plus détaillée de trois exemples). Une analyse interne réalisée en mai 2021 par la Fédération de l'agriculture de l'Ontario estimait qu'environ 2000 acres de terres

agricoles seraient perdus à cause des AMZ émis depuis 2019.

- Des 18 AMZ délivrés sur des terres précédemment zonées à des fins d'utilisation agricole ou de protection du patrimoine naturel, 13 autorisaient également l'aménagement de terres situées à l'extérieur des limites des règlements municipaux où les services municipaux n'ont pas encore été planifiés (voir l'**annexe 12** pour la liste et la **figure 17** pour une description détaillée des trois exemples). L'obtention de permis d'aménagement à l'extérieur des limites des zones de peuplement n'est pas conforme aux politiques du Plan de croissance, qui stipulent que la grande majorité de la croissance doit être dirigée vers des zones de peuplement où des réseaux municipaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées sont présents ou sont prévus et qui peuvent appuyer la réalisation de collectivités complètes.

Nous avons également remarqué que 23 AMZ étaient liés aux priorités provinciales d'accroître l'offre de lits en établissements de soins de longue durée et de logements abordables dans la province. Plus particulièrement :

- Dans le budget de l'Ontario 2019, la province s'est engagée à construire 15 000 nouvelles places en établissements de soins de longue durée d'ici 2024. Notre examen de la documentation à l'appui des 13 AMZ liés aux établissements de soins de longue durée a révélé que le projet d'aménagement ajouterait environ 4 000 places en établissements de soins de longue durée une fois achevés.
- En 2019, le programme *Plus d'habitations, plus de choix : Plan d'action pour l'offre de logements de l'Ontario* s'est engagé à accroître l'offre de logements, notamment « en accélérant le processus d'approbation des projets » et en facilitant la construction de différents types de logements. Notre examen de la documentation à l'appui des 10 AMZ liés à des projets d'aménagement à des fins résidentielles comprenant des logements abordables a révélé

Figure 16 : Exemples d'arrêtés ministériels de zonage visant des terres déjà zonées à des fins agricoles ou de protection du patrimoine naturel

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Walmart de Vaughan

Le 24 avril 2020, le ministre a émis un AMZ (Règl. de l'Ont. 173/20) pour autoriser la construction d'un centre de distribution Walmart au nord du chemin Teston, entre la rue Jane et l'autoroute 400. Le site abrite trois terres humides d'importance provinciale (TMIP), un habitat d'espèces en voie de disparition et 10 acres de terres agricoles. Il est aussi situé à proximité de l'endroit où la route 413 proposée relierait l'autoroute 400.

Selon la lettre de demande du promoteur au conseil municipal, le projet d'aménagement créerait 2 000 emplois. Toutefois, le personnel du Ministère a fait remarquer que l'émission de l'AMZ créerait un précédent et donnerait lieu à des demandes d'autorisation d'aménagement d'autres TMIP à l'avenir. L'AMZ n'est pas conforme à la Déclaration de principes provinciale ni aux plans provinciaux parce qu'il autorise le projet d'aménagement sur des TMIP.

Durham Live

Le 30 octobre 2020, le Ministre a émis un AMZ (Règl. de l'Ont. 607/20) pour autoriser l'établissement d'un complexe touristique et de divertissement à usage mixte, avec un entrepôt de distribution d'Amazon et un studio de cinéma, sur un site de Pickering adjacent à la limite d'Ajex, au sud de l'autoroute 401, à l'est du chemin Squires Beach et au nord de la rue Bayly. Le site comprend une terre humide d'importance provinciale et un habitat d'espèces en voie de disparition.

L'AMZ n'est pas conforme à la Déclaration de principes provinciale ni aux plans provinciaux parce qu'il convertit une zone d'emploi en une zone à usage autre que l'emploi en marge du processus municipal normal d'aménagement du territoire, en plus d'autoriser un aménagement sur une TMIP.

En novembre 2020, Ecojustice, Environmental Defence et Ontario Nature ont intenté une poursuite contre le gouvernement provincial pour avoir émis ces AMZ, affirmant qu'il avait [traduction] « agi de manière illégale et contraire à la Déclaration de principes provinciale qui interdit des projets d'aménagement sur des TMIP ». Le 4 mars 2021, la province a déposé le projet de loi 257, qui incluait un calendrier qui permettrait rétroactivement au Ministre de passer outre la Déclaration de principes provinciale lorsqu'il émettra un AMZ.

La Ville d'Ajex s'oppose à l'AMZ au motif des répercussions du projet sur l'environnement et la circulation. Au départ, la Ville de Pickering avait demandé l'AMZ avec l'appui de la municipalité régionale de Durham. Toutefois, le 21 mars 2021, la Ville de Pickering a demandé au Ministre de révoquer l'AMZ pour la partie des terrains qui abrite des TMIP.

Le 9 juillet 2021, le Ministre a modifié l'AMZ pour supprimer la référence à l'entrepôt de distribution qui aurait été construit sur des TMIP.

Quincaillerie Home Hardware de Clarington

Le 5 mars 2021, le Ministre a émis un AMZ (Règl. de l'Ont. 167/21) pour autoriser la construction d'une quincaillerie Home Hardware au 2423, chemin Rundle, à l'angle sud-est de la route régionale 2 et du chemin Rundle dans la municipalité de Clarington. Le terrain avait été désigné comme zone de protection de l'environnement, qui comprend des caractéristiques patrimoniales naturelles, dans le plan officiel de Clarington. Il a également été désigné dans le plan officiel de Durham comme un espace libre d'importance et un élément important du patrimoine naturel.

L'AMZ n'est pas conforme à la Déclaration de principes provinciale ni au Plan de croissance parce que le site est situé sur des terres rurales à l'extérieur des zones de peuplement. Le site n'est pas non plus desservi par les services municipaux d'égout et d'eau.

Le 26 octobre 2020, le conseil municipal de Clarington a entériné la demande d'AMZ malgré un rapport du personnel municipal soulignant que le projet n'était pas conforme aux politiques provinciales, au plan officiel de la région de Durham, au plan officiel de Clarington et au règlement de zonage, et qu'[traduction] « aucune demande ou aucun renseignement technique n'accompagnait la demande d'appui du conseil municipal à l'arrêté ministériel de zonage ».

Figure 17 : Exemples d'arrêtés ministériels de zonage en dehors des limites du règlement

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Innisfil

Le 30 juillet 2019, le Ministre a émis un AMZ (Règl. de l'Ont. 251/19) pour autoriser un aménagement résidentiel de sept immeubles, dont cinq immeubles d'habitations, une maison de retraite et un établissement de soins de longue durée sur un terrain de 14 hectares situé à l'extérieur des limites de la zone de peuplement de la ville de Barrie. Le site était auparavant désigné comme zone inculte désignée et rurale dans le plan officiel du comté de Simcoe et comme abritant des « caractéristiques importantes du patrimoine naturel et des caractéristiques hydrologiques importantes » et comme zone rurale dans le plan officiel de la ville d'Innisfil.

Selon les documents du ministère à l'appui de l'AMZ, le personnel du Ministère a recommandé au Ministre de ne pas émettre d'AMZ pour ce projet d'aménagement, soulignant que le personnel chargé de l'aménagement du territoire du comté et de la Ville avait déjà fourni des rapports sur le projet. Les rapports du personnel indiquaient que les promoteurs n'avaient pas démontré pourquoi le projet d'aménagement ne pouvait pas être construit dans la zone de peuplement désignée.

Contrairement à la recommandation du personnel municipal, le conseil municipal d'Innisfil a adopté le plan officiel et les modifications aux règlements de zonage pour autoriser le projet d'aménagement. Le conseil du comté de Simcoe a ensuite approuvé la modification du plan officiel. Ces modifications auraient rendu l'AMZ inutile parce que l'aménagement est maintenant autorisé en vertu du plan officiel modifié et du règlement de zonage. Néanmoins, les conseils municipaux de la Ville et du comté, ainsi que la députée locale, ont tout de même demandé au Ministre d'émettre un AMZ afin de prévenir tout appel. Les modifications au plan officiel et aux règlements de zonage peuvent être portées en appel devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire, mais pas les AMZ. Le Ministre a émis l'AMZ malgré les recommandations du personnel du Ministère.

Whitchurch-Stouffville

Le 30 octobre 2020, le Ministre a émis un AMZ (Règl. de l'Ont. 610/20) pour autoriser l'aménagement d'une collectivité résidentielle à usage mixte sur un terrain de 67 hectares dans la ceinture blanche, juste à l'ouest de la zone de peuplement de Stouffville et au nord de la limite de la municipalité de Markham. L'aménagement comprend 1 964 logements et locaux commerciaux et est adjacent à un autre aménagement ayant déjà reçu un AMZ (Règl. de l'Ont. 172/20). Le site, qui comprend des terrains situés dans la Ceinture de verdure et dans la moraine Oak Ridges, a déjà été désigné comme zone agricole et environnementale d'importance dans les plans officiels locaux et se trouve à l'extérieur des limites de la zone de peuplement de la ville de Whitchurch-Stouffville.

Dans une lettre adressée au Ministre datée du 24 avril 2020, le maire de Whitchurch-Stouffville avait déclaré qu'il faudrait beaucoup de temps pour que le projet soit examiné dans le cadre du processus normal d'approbation municipale, et ce, sans aucune garantie d'approbation. L'AMZ est l'une des quatre AMZ émises en faveur de la même société de développement.

New Tecumseth

Le 5 mars 2021, le Ministre a émis un AMZ (Règl. de l'Ont. 166/21) pour autoriser l'aménagement d'une collectivité résidentielle à usage mixte sur un terrain de 67 hectares juste à l'ouest de la zone de peuplement de Beeton à New Tecumseth. Le site abrite principalement des terres agricoles à fort rendement et a déjà été désigné à des fins de protection agricole et environnementale dans les plans officiels locaux.

L'aménagement comprend 995 logements, dont cinq immeubles de logements locatifs, 173 maisons en rangée, 40 maisons jumelées, 297 maisons unifamiliales et une zone commerciale adjacente. La documentation du Ministère à l'appui de l'AMZ indique que le terrain n'est pas encore desservi (c.-à-d. qu'il n'y a pas de réseaux d'aqueduc et d'égout municipaux) et que la Ville devra donc planifier l'infrastructure et assurer l'entretien du site.

que ces projets permettraient d'ajouter environ 2 200 logements abordables une fois achevés.

Les 23 AMZ liés aux priorités provinciales peuvent sembler conformes à l'utilisation initiale prévue des AMZ pour protéger les intérêts provinciaux, comme le précise le Livre blanc de 1979. Toutefois, la façon ponctuelle dont les projets d'aménagement sont approuvés au moyen d'AMZ nuit à la planification prudente envisagée dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Les études techniques et les consultations publiques que les municipalités entreprennent pour appuyer l'élaboration de leurs plans officiels visent à s'assurer que les décisions concernant l'emplacement des projets d'aménagement sont éclairées par des données et concilient les diverses questions d'intérêt provincial en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* (voir la **figure 5**), y compris la protection des zones naturelles et des ressources agricoles.

Du 1^{er} avril 2021 au 31 août 2021, la province a émis 12 autres AMZ, dont un autorisant un projet d'aménagement à des fins résidentielles sur des terres agricoles à Innisfil dans le bassin versant du lac Simcoe. Le 31 août 2021, la province examinait la possibilité d'ajouter 11 AMZ, dont 8 étaient demandés par des municipalités qui avaient déjà obtenu des AMZ.

4.4.3 Utilisation des AMZ pour contourner les processus normaux de planification et accélérer les projets d'aménagement

Notre audit a révélé que l'utilisation récente d'une abondance d'AMZ trahit un problème sous-jacent concernant l'efficacité du processus d'aménagement du territoire. L'examen et la mise à jour d'importants documents de planification de l'utilisation des terres, comme les plans officiels des municipalités et les règlements de zonage, qui régissent les décisions relatives aux demandes d'aménagement individuelles, exigent du temps.

La province a indiqué que la principale raison sous-jacente à l'émission d'AMZ est d'aider à surmonter les obstacles potentiels et les retards dans les projets d'aménagement qui s'inscrivent dans les

priorités gouvernementales. Les AMZ contournent les processus de planification qui prennent souvent des mois à des années, évitant ainsi d'éventuels retards dans les projets d'aménagement. Par exemple, la documentation à l'appui de l'AMZ d'octobre 2020 pour autoriser un projet d'aménagement de zones à usage mixte sur un site actuellement zoné à usage commercial indique que le promoteur a demandé l'appui de la municipalité pour solliciter l'AMZ. L'AMZ a été demandé afin que la première phase du projet d'aménagement puisse aller de l'avant en 2021 [traduction] « sans qu'il soit nécessaire de passer par le processus habituel de demande de permis et de consultation publique, et sans que le règlement de zonage qui en découle puisse faire l'objet d'appels potentiels ».

En l'absence d'un AMZ, les propriétaires fonciers qui désirent aménager des terrains d'une manière qui n'est pas autorisée en vertu du règlement de zonage applicable devraient présenter une demande de modification à la municipalité. Le temps nécessaire pour mener à bien le processus de modification dépend de la complexité de la modification demandée ainsi que du volume de demandes reçues par la municipalité. Par exemple, au moment de notre audit, le site Web de la Ville de Vaughan indiquait que le processus prenait de quatre à six mois, tandis que le site Web de la Ville de Toronto indiquait que le processus prenait neuf mois. Il faut du temps pour que les planificateurs municipaux et les autres intervenants examinent en profondeur l'incidence du projet d'aménagement sur la collectivité et en tiennent compte.

De plus, dans certains cas, le règlement de zonage ainsi que le plan officiel de la municipalité interdisent l'exécution du projet d'aménagement. Des modifications au plan officiel et au règlement de zonage deviennent alors nécessaires, un processus qui peut prendre de deux à cinq ans. Comme les modifications au plan officiel et aux règlements de zonage peuvent faire l'objet d'un appel devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire, le projet d'aménagement pourrait être encore retardé si la décision de la municipalité

d'approuver la modification est portée en appel. Par exemple, en juin 2020, huit ans après que le Ministère eut approuvé le plan officiel de la ville de Kawartha Lakes en 2012, cinq appels n'avaient pas encore été tranchés.

Au moment de notre audit, les plans officiels de 22 municipalités n'étaient pas encore entièrement conformes au Plan de croissance de 2006 parce qu'ils faisaient l'objet d'un appel et étaient toujours entendus par le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire. Selon un rapport publié en septembre 2020 par la Building Industry and Land Development Association (BILD), le délai moyen pour obtenir l'approbation d'une demande d'aménagement dans la région du Grand Toronto variait de neuf mois à deux ans. Il a fallu environ deux fois plus de temps, en moyenne, pour obtenir l'approbation du Tribunal d'appel de l'aménagement local de l'époque. En revanche, les AMZ ne peuvent pas faire l'objet d'un appel devant le Tribunal.

Dix-sept des 44 AMZ ont été demandés par les 7 mêmes sociétés de développement

Lors de notre examen des 44 AMZ émis entre mars 2019 et mars 2021, nous avons constaté que 17 (ou 39 %) des 44 AMZ avaient facilité des projets d'aménagement réalisés par les 7 mêmes sociétés de développement ou groupes de sociétés (voir la **figure 18**).

Une telle tendance expose le processus des AMZ à des accusations de conflits d'intérêts et d'iniquités étant donné le manque de transparence du processus décisionnel pour s'assurer et démontrer au public que les décisions sont prises de façon objective et conforme aux objets de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et aux objectifs du Plan de croissance et d'autres plans provinciaux.

RECOMMANDATION 9

Afin que les arrêtés ministériels de zonage (AMZ) ne soient pas utilisés comme moyen de contourner le processus normal d'aménagement du territoire pour accélérer l'exécution de projets d'aménagement, le ministère des Affaires

municipales et du Logement devrait collaborer avec les municipalités pour trouver et mettre en œuvre des moyens de simplifier et d'accroître l'efficacité du processus d'aménagement du territoire tout en respectant les exigences de diligence raisonnable et de consultation publique énoncées dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les AMZ font partie du système de planification de l'aménagement du territoire de l'Ontario comme établi dans la *Loi sur l'aménagement du territoire* et font partie du processus de planification.

Le Ministère reconnaît l'importance de continuer de chercher des moyens de simplifier davantage le système de planification de l'aménagement du territoire et il poursuivra sa collaboration avec les municipalités et d'autres intervenants pour cerner les possibilités de le faire. Le projet de loi 108, la *Loi de 2019 pour plus de logements et plus de choix*, a apporté des modifications à la *Loi sur l'aménagement du territoire* afin de simplifier les processus d'approbation des demandes d'aménagement et de faciliter la prise de décisions plus rapides en réduisant les délais de décision en matière d'aménagement local et en rendant le processus d'appel plus efficace.

Le Ministère continuera de travailler en partenariat avec les municipalités pour trouver et mettre en œuvre des moyens de simplifier et d'accroître l'efficacité du processus d'aménagement du territoire. Par exemple, l'Ontario versera jusqu'à 350 millions de dollars jusqu'à l'exercice 2022-2023 pour aider les municipalités à réduire les coûts et à améliorer les services offerts aux résidents locaux à long terme, par le biais du Fonds pour la vérification et la responsabilisation (FVR) pour les grandes municipalités et du Programme de modernisation des municipalités pour les petites municipalités. Les deux programmes

offrent des fonds aux municipalités pour qu'elles entreprennent des examens afin de réaliser des gains d'efficience, notamment en simplifiant les approbations d'aménagement et de planification.

4.4.4 Le processus d'émission des AMZ n'est pas transparent

Notre audit a révélé que le processus de demande d'AMZ et de prise de décision quant à l'émission de ceux-ci, ainsi que les communications publiques à leur sujet, n'est pas transparent. De plus, les AMZ contournent la consultation publique et ne peuvent faire l'objet d'un appel devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire. Ce manque de transparence va à l'encontre des objets de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et des principes exemplaires d'aménagement du territoire (voir la **figure 2**). De plus, comme il a été mentionné à la **section 4.4.3**, cela expose le processus visant les AMZ aux critiques de conflits d'intérêts et d'iniquités.

Il n'y a aucun processus officiel ou critère d'émission d'AMZ

Nous avons constaté qu'il n'existe pas de processus formel ou normalisé que les parties intéressées doivent suivre pour demander un AMZ. Le personnel du Ministère nous a fait savoir que toute personne peut demander un AMZ par quelque moyen que ce soit, verbalement ou par écrit. Notre examen de la documentation relative aux 44 AMZ émis de mars 2019 à mars 2021 a révélé ce qui suit :

- Dans 12 ou 27 % des cas, le processus d'AMZ a été entrepris par la province afin d'accélérer les initiatives provinciales comme la construction de nouveaux foyers de soins de longue durée (neuf AMZ) et de logements abordables (trois AMZ).
- Dans 26 ou 59 % des cas, les AMZ ont été demandés par des conseils municipaux. Dans 14 des 26 cas, notre examen des lettres envoyées par les conseils municipaux au Ministre a révélé que les conseils ont fait la demande au nom des sociétés de développement propriétaires des terrains.

- Dans 6 ou 14 % des cas, les sociétés de développement qui étaient propriétaires des terrains ont sollicité l'AMZ directement auprès du ministre, avec l'appui de résolutions du conseil municipal.

Nous avons également constaté qu'il n'existe aucun critère établi par rapport auquel le Ministre évalue les demandes d'AMZ. Par conséquent, notre Bureau n'a pu déterminer quels facteurs le Ministre a pris en considération pour décider s'il devait émettre les AMZ ou s'il a évalué le bien-fondé de chaque demande par rapport au même ensemble de facteurs. Plus particulièrement, comme nous l'avons vu à la **section 4.4.2**, nous n'avons pas pu déterminer comment le Ministre a équilibré les questions d'intérêt provincial comme la protection des zones naturelles et des terres agricoles avec les priorités provinciales comme l'offre de logements et la stimulation de l'économie.

Lorsque nous avons demandé une liste des demandes d'AMZ qui ont été refusées par le Ministre, nous avons constaté que seulement six demandes d'AMZ ont été refusées. En l'absence de critères d'évaluation officiels, nous avons constaté que 88 % (44 sur 50) des demandes d'AMZ avaient été approuvées de mars 2019 à mars 2021. Le Ministère ne disposait des documents à l'appui de la décision que pour une seule des six demandes d'AMZ refusées, soit une demande du comté de Simcoe concernant une infrastructure de gestion des déchets pour laquelle la décision avait été portée en appel devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local de l'époque. Le Ministère a reçu 69 lettres de préoccupation du public s'opposant à l'utilisation d'un AMZ pour autoriser un projet pour lequel la décision de refus fait l'objet d'un appel. Bien que ce refus d'émettre un AMZ soit raisonnable, nous avons remarqué que quatre des 44 AMZ émis avaient trait à des cas similaires sur des terres visées par des décisions portées en appel, dont 3 aux 7 sociétés de développement ayant obtenu plusieurs AMZ mentionnées à la **figure 18** ci-dessous.

Nous avons demandé tous les documents à l'appui de chacun des 44 AMZ afin de déterminer

Figure 18 : Sociétés de développement ayant reçu plus d'un arrêté ministériel de zonage (AMZ)

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Municipalité	Date d'émission	Description
Flato Developments (4 AMZ)		
Markham	24 avril 2020	Autorise l'aménagement à des fins résidentielles (maisons en rangée, appartements et maisons de retraite) ainsi que l'aménagement d'un espace commercial adjacent
Whitchurch-Stouffville	30 oct. 2020	Autorise un aménagement à des fins résidentielles (maisons unifamiliales, maisons jumelées, appartements, maisons en rangée) et pour le commerce de détail, des bureaux, et des espaces institutionnels et commerciaux
New Tecumseth	5 mars 2021	Autorise l'aménagement de 995 logements comprenant cinq immeubles de logements locatifs, 173 maisons en rangée, 40 maisons jumelées, 297 maisons unifamiliales, un secteur commercial adjacent, un parc central, des sentiers et des espaces ouverts
Markham	5 mars 2021	Autorise l'aménagement d'environ 219 maisons unifamiliales, 197 maisons en rangée, 200 logements locatifs et deux parcs
TACC Construction (3 AMZ)		
Brampton	24 avril 2020	Autorise l'aménagement à des fins résidentielles (maisons en rangée, appartements et maisons de retraite) ainsi que l'aménagement d'un espace commercial adjacent
Vaughan ¹	6 nov. 2020	Autorise l'aménagement à des fins résidentielles (maisons unifamiliales, maisons jumelées, appartements, maisons en rangée) et d'espaces de commerce de détail, de bureaux, et des aménagements institutionnels et commerciaux
Caledon ¹	5 mars 2021	Autorise l'aménagement de maisons unifamiliales, de blocs de maisons en rangée, d'un îlot résidentiel/commercial à haute densité et d'un bloc d'espaces d'emploi/de bureau et préserve les espaces ouverts et les aires du système de patrimoine naturel
Conmar Developments, Fenlands Vaughan, DG Group, Lorwood Holdings (2 AMZ)		
Vaughan	24 avril 2020	Autorise la construction d'un centre de distribution de Walmart et d'un entrepôt extérieur
Toronto	22 oct. 2020	Autorise un maximum de trois immeubles, dont l'un doit être un immeuble d'habitations
Cortel Group, Bracor Ltd., Crinklewood Development (Allegedly connected²) (2 AMZ)		
Vaughan	6 nov. 2020	Autorise un aménagement à des fins résidentielles (appartements, maisons en rangée) et d'espaces pour le commerce de détail, de bureaux et des espaces institutionnels et commerciaux
Vaughan	5 mars 2021	Autorise un vaste aménagement de zones à usage mixte sur des terrains situés près de la station GO potentielle
Oakleigh Developments (2 AMZ)		
Oro-Medonte	1 ^{er} nov. 2019	Autorise la construction d'une installation de recherche et développement du secteur de l'automobile
Oro-Medonte	30 oct. 2020	Autorise l'aménagement d'un parc industriel axé sur la fabrication de produits médicaux et d'équipement de protection individuelle
SmartCentres (2 AMZ)		
Vaughan	29 avril 2019	Autorise la relocalisation d'un magasin Walmart pour un projet d'aménagement de zones à usage mixte
Cambridge	30 oct. 2020	Autorise un aménagement de zones à usage mixte comprenant diverses utilisations résidentielles (maisons en rangée, appartements de hauteur moyenne, grandes tours, environ 10 000 logements résidentiels), des commerces de détail, des bureaux, des espaces institutionnels et commerciaux.
WDL Consortium : Dream Unlimited, Kilmer Group, Tricon Capital (2 AMZ)		
Toronto	22 oct. 2020	Autorise la construction de deux immeubles à usage mixte offrant 661 logements locatifs (dont 198 logements abordables)
Toronto	22 oct. 2020	Autorise la construction de trois immeubles à usage mixte contenant des espaces de vente au détail et 839 logements résidentiels locatifs (dont 252 logements abordables)

1. Partie d'un consortium.

2. D'après une enquête du NPD.

s'ils contenaient suffisamment d'information pour en justifier l'émission – par exemple, pourquoi le projet d'aménagement ne pouvait pas être facilité sur un autre site qui ne nécessitait pas d'AMZ ou pourquoi le projet d'aménagement ne pouvait pas suivre le cours normal de demande de permis d'aménagement.

De l'avis du Ministère, les municipalités devraient avoir exercé leur propre diligence raisonnable, y compris toute consultation des collectivités et des intervenants, avant de demander un AMZ. Le Ministère nous a également précisé qu'il n'avait pas délibérément formulé le niveau de diligence raisonnable requis parce qu'il ne s'agit pas d'une exigence législative pour émettre un AMZ. Le Ministère nous a fourni des documents à l'appui de tous les AMZ, mais le niveau de détail de ces documents variait considérablement. Par exemple, même si tous les documents comprenaient des renseignements généraux et des analyses de haut niveau aux fins d'examen par le Ministre, seulement 26 ou 59 % comprenaient des discussions détaillées sur les motifs en faveur et en opposition de l'émission de l'AMZ. Aucun des documents n'indiquait le motif qui a fait trancher en faveur de l'émission de l'AMZ.

Information limitée fournie au public au sujet des AMZ

Nous avons également constaté que le Ministre n'est pas tenu par la loi d'informer le public au sujet d'un AMZ avant de l'émettre. Par conséquent, les membres du public ne prennent connaissance d'un AMZ qu'après son émission. Ils peuvent en prendre connaissance de trois façons :

- **Règlements pris en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire** : Chaque AMZ est publié en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Les règlements, publiés sur le site Web Lois-en-ligne, décrit les utilisations qui seront désormais autorisées en vertu de l'AMZ.
- **Bulletins (auparavant appelés avis d'information) dans le Registre environnemental** : Le Registre environnemental est un site Web qui donne au public un accès à des renseignements sur les propositions importantes en matière d'environnement mises de l'avant par certains ministères provinciaux. Le Ministère publie dans le Registre environnemental des

bulletins concernant chaque AMZ, non pas pour solliciter les commentaires du public, mais pour informer le public qu'un AMZ a été émis. À l'instar des règlements sur les AMZ, ils décrivent les utilisations nouvellement autorisées des terres.

- **Annnonce dans les journaux ou communiqués :**

La *Loi sur l'aménagement du territoire* exige que le Ministre donne avis d'un AMZ, d'une manière qu'il juge appropriée, dans les 30 jours suivant son émission. En règle générale, le Ministère donne cet avis au moyen d'annonces dans les journaux locaux et peut parfois en informer le public au moyen d'un communiqué publié sur le site Web de la Salle de presse du gouvernement de l'Ontario. Les annonces dans les journaux et les communiqués de presse informent le public que l'AMZ a été émis et quelles sont les nouvelles utilisations autorisées du terrain.

Notre examen de l'information accessible au public relative aux AMZ émis a révélé qu'aucun de ces types de publications ne décrit les utilisations antérieures autorisées de ces terres. Le Ministère ne précise pas ce qui a été perdu au profit l'aménagement (p. ex. des terres agricoles, des parcs et des espaces ouverts, une zone d'emplois) et n'indique pas les raisons à l'origine de la décision d'émettre l'AMZ.

En décembre 2020, l'Institut des planificateurs professionnels de l'Ontario (IPPO), qui représente plus de 4 000 planificateurs professionnels agréés en Ontario, a écrit une lettre au Ministre dans laquelle il s'inquiétait du fait que la récente augmentation du recours aux AMZ par la province mine la confiance du public envers le processus de planification. Citant le manque de transparence dans les communications publiques sur la raison d'être du choix d'un projet plutôt que d'un autre pour un AMZ, l'OPPI a déclaré que [traduction] « les allégations publiques de traitement arbitraire et de favoritisme continueront de poser des défis de gestion pour le gouvernement ».

RECOMMANDATION 10

Afin d'améliorer la transparence et la responsabilisation à l'égard des arrêtés ministériels de zonage, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- établir et communiquer publiquement un processus officiel de demande et d'examen qui énonce clairement ce qui suit :
 - les types de questions pour lesquelles les parties intéressées peuvent demander un AMZ;
 - les critères que le Ministre utilisera pour déterminer s'il y a lieu d'émettre un AMZ;
 - les études, les analyses ou la démonstration de diligence raisonnable que le demandeur de l'AMZ doit soumettre pour appuyer sa demande;
- lors de l'émission d'un AMZ, communiquer publiquement et clairement ce qui suit :
 - les parties qui ont demandé l'AMZ;
 - les facteurs dont le Ministre a tenu compte pour décider s'il devait émettre un AMZ;
 - les raisons pour lesquelles le projet d'aménagement ne peut pas suivre le processus normal de demande d'autorisation d'aménagement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La *Loi sur l'aménagement du territoire* autorise le ministre à émettre un AMZ pour réglementer l'utilisation de terres. Les AMZ font partie du système d'aménagement du territoire de l'Ontario comme établi dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*. En partenariat avec les municipalités, les AMZ constituent un outil que le gouvernement utilise pour accélérer le développement de projets essentiels situés à l'extérieur de la ceinture de verdure, comme les logements abordables, les établissements de santé et les foyers de soins de longue durée. Les AMZ veillent à ce que les projets prioritaires ne soient pas confrontés à des retards et à des obstacles inutiles.

Le ministre a déclaré publiquement qu'il s'attend à ce que les demandes municipales pour un arrêté de zonage comprennent une résolution à l'appui du conseil municipal sur les terrains n'appartenant pas à la province, ce qui est un document public. Étant donné que

les réunions des conseils municipaux sont généralement ouvertes au public, cela accroît la sensibilisation du public à l'égard d'une demande présentée, souvent accompagnée de documents à l'appui et de rapports d'information, dont le ministre doit tenir compte lorsqu'il émet un arrêté de zonage.

Le ministre a déclaré publiquement qu'il s'attend à ce qu'une municipalité fasse preuve de diligence raisonnable avant de demander un AMZ, ce qui comprend la consultation des membres de la collectivité, la communication avec les offices de protection de la nature et la participation des collectivités autochtones qui pourraient être touchées.

Le ministre a déclaré publiquement que l'émission d'AMZ émis pour des terrains n'appartenant pas à la province se fait à la demande de la municipalité locale.

En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, le ministre doit tenir compte des questions d'intérêt provincial lorsqu'il émet des arrêtés de zonage.

RÉPONSE DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

La réponse du Ministère ne tient pas compte de la recommandation. Le Ministère n'a pas accepté d'établir et de communiquer publiquement un processus officiel de demande et d'examen pour les AMZ.

4.4.5 Les AMZ perturbent d'autres processus d'aménagement du territoire

Les divers intervenants que nous avons interviewés – y compris des experts en la matière, des planificateurs municipaux et des personnes participant à la planification à long terme de l'utilisation des terres pour des écoles, des hôpitaux et le transport – nous ont informés que les AMZ perturbent d'autres processus d'aménagement du territoire qui

nécessitent souvent des années de préparation et de consultation. Par exemple :

- **Aménagement du territoire pour des services municipaux :** Comme il est mentionné à la **section 4.4.2**, 13 des 44 AMZ émis de mars 2019 à mars 2021, soit près du tiers, autoriseraient l'aménagement de terrains situés à l'extérieur des limites de la zone de peuplement de la municipalité (voir des exemples à la **figure 17**). Il se peut que ces régions n'aient pas de services municipaux existants ou prévus comme des systèmes aqueduc et d'égout. Les représentants municipaux que nous avons interviewés nous ont dit que ces AMZ présentent d'importants défis, non seulement en matière d'aménagement du territoire, mais aussi en matière de planification budgétaire parce que les services municipaux comme les systèmes d'aqueduc et d'égout exigent des coûts initiaux importants et doivent être planifiés avant l'aménagement des lieux. Lorsque des AMZ sont émis dans des régions où les municipalités n'ont pas planifié d'aménagement, elles doivent alors réévaluer leurs plans financiers pour déterminer comment les coûts initiaux seront financés. Les représentants municipaux nous ont informés que cela pourrait les obliger à réaffecter le financement des immobilisations afin de mettre en place ces systèmes.
- **Aménagement du territoire pour des écoles :** Les conseils scolaires entreprennent une planification annuelle et à long terme pour déterminer les endroits où de nouvelles écoles pourraient être aménagées en se fondant sur des prévisions d'inscription sur 10 ans. L'Ontario Association of School Business Officials nous a fait savoir que lorsque des AMZ sont émis pour des projets d'aménagement à des fins résidentielles, les responsables des conseils scolaires doivent s'adapter rapidement au nouveau règlement de zonage, revoir leurs prévisions relatives aux inscriptions et déterminer si de nouvelles écoles seraient nécessaires pour soutenir la croissance qui en découle.

Souvent les municipalités ne sont pas informées des AMZ ou consultées à leur sujet

Des 44 AMZ émis de mars 2019 à mars 2021, 38 l'ont été dans des municipalités en régime de deux paliers. Les représentants des municipalités du palier supérieur que nous avons interviewées nous ont expliqué que même si bon nombre des AMZ sont demandés par les municipalités du palier inférieur de leur administration, il arrive souvent que la province n'informe ni ne consulte les municipalités du palier supérieur avant d'émettre des AMZ. D'après notre examen de la documentation disponible, rien n'indiquait que les municipalités du palier supérieur avaient été informées des AMZ ou avaient été consultées à leur sujet dans 26 des 38 cas recensés. Cela est particulièrement important étant donné que dans un système à deux paliers, la municipalité du palier supérieur est l'autorité approbatrice chargée d'examiner les plans officiels et les modifications du palier inférieur. De plus, comme il est mentionné à la section précédente, les municipalités de palier supérieur sont responsables de la planification et de la prestation de nombreux services publics qui deviendraient nécessaires après l'émission d'un AMZ.

L'absence ou l'incohérence des consultations avec les municipalités par la province ne se limite pas aux municipalités du palier supérieur. Le personnel chargé de la planification de la Ville de Toronto, une municipalité à palier unique, a également soulevé des préoccupations relatives au manque de consultation de la municipalité sur les AMZ lors de notre entretien avec lui et dans son rapport au conseil municipal daté du 8 avril 2021. Dans le rapport, le personnel chargé de la planification de la Ville de Toronto a recommandé que le Ministre consulte les municipalités touchées, les mobilise et s'entende avec elles avant de décider d'émettre un AMZ, dans le but de s'assurer que tout projet d'aménagement peut être mis en œuvre à l'échelle locale et qu'il est compatible avec la région environnante. Le personnel chargé de la planification de la Ville de Toronto a ajouté que la consultation des municipalités aiderait à cerner les préoccupations ou les problèmes techniques liés au projet d'aménagement.

Dans notre sondage auprès des planificateurs municipaux, les répondants de 5 municipalités de palier supérieur, visées par 30 des 38 AMZ émis, ont déclaré qu'ils n'avaient pas été informés des AMZ ni consultés à leur sujet. Ils ont également indiqué que sept AMZ visant des terrains se trouvant sur leur territoire avaient été émis sans qu'il y ait eu de planification pour les services municipaux requis.

RECOMMANDATION 11

Pour prévenir ou réduire au minimum l'interruption d'autres processus d'aménagement à long terme qui sont touchés par les arrêtés ministériels de zonage, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait intégrer et documenter les consultations avec les municipalités touchées (y compris les municipalités des paliers supérieur et inférieur) dans le processus d'examen des AMZ qui sera établi en réponse à la recommandation 10.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les AMZ font partie du système d'aménagement du territoire de l'Ontario tel qu'il est établi par la *Loi sur l'aménagement du territoire* et constituent un élément des processus d'aménagement à long terme.

Le Ministère continue de consulter les municipalités aux fins de diligence raisonnable afin d'éclairer l'examen par le ministre d'une demande d'émission d'un AMZ en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*.

RÉPONSE DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

La réponse du Ministère ne tient pas compte de la recommandation. Le Ministère n'a pas accepté d'établir un processus d'examen officiel pour les AMZ en réponse à la recommandation 10 et d'intégrer et de consigner les consultations avec les municipalités touchées relativement au processus.

4.4.6 Le Ministère accroît la participation des provinces au processus décisionnel local grâce à des AMZ renforcés

Notre audit a révélé que les changements apportés à la *Loi sur l'aménagement du territoire* qui ont débuté en 2017 ont réduit les exigences en matière de transparence et de responsabilisation en ce qui concerne l'émission d'AMZ.

En 2017, le projet de loi 139, la *Loi de 2017 visant à bâtir de meilleures collectivités et à protéger les bassins hydrographiques*, a éliminé la possibilité pour les particuliers d'interjeter appel d'un AMZ devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario (maintenant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire). Comme il est mentionné à la **section 4.4.4**, les AMZ échappent déjà aux exigences en matière de consultation publique. De plus, comme il est mentionné à la **section 4.4.5**, le Ministre ne consulte pas toujours les parties touchées comme les municipalités et les offices de protection de la nature. Par conséquent, le retrait de la possibilité pour quiconque d'interjeter appel des décisions d'émission d'un AMZ dans le projet de loi 139 a éliminé la dernière possibilité pour les intervenants et le grand public de commenter les AMZ autrement que dans le cadre d'un examen judiciaire.

Le rapport d'avril 2021 de la Ville de Toronto dont il est question à la **section 4.4.5** soulignait l'importance et la nécessité de la participation du public au processus décisionnel relatif aux AMZ, affirmant que [traduction] « la participation du public permet non seulement de mieux informer les résidents, mais elle peut aussi favoriser un soutien accru à l'égard des décisions finales ». Selon un document interne du Ministère, ce changement s'explique par le fait que [traduction] « les demandes de modification ou de révocation d'AMZ pourraient miner la force et l'intention de cet outil » et que « la modification accroîtra la certitude quant à la mise en œuvre des décisions provinciales ».

En 2020, le projet de loi 197, la *Loi de 2020 visant à favoriser la reprise économique face à la COVID-19*, a élargi la portée des pouvoirs du ministre, ce qui lui a

permis d'émettre des [traduction] « AMZ renforcés » qui donnent la possibilité d'accorder la préséance sur la réglementation du plan d'implantation municipale. Aux fins de la réglementation du plan d'implantation, la municipalité examine la conception et les aspects techniques d'un projet d'aménagement pour s'assurer qu'il est attrayant et compatible avec la vocation de la zone environnante. L'examen peut porter par exemple sur des caractéristiques comme la conception du bâtiment, les aires de stationnement, l'accès au site, l'entretien, le stockage des déchets et l'aménagement paysager. Selon l'expert en la matière que nous avons consulté, la réglementation du plan d'implantation est l'outil dont disposent les municipalités pour contrôler les aspects physiques et esthétiques de la collectivité, un élément clé des collectivités vivables (comme le montre la **figure 2**).

Le rapport d'avril 2021 de la Ville de Toronto faisait craindre que la modification de l'AMZ aille à l'encontre des initiatives provinciales précédentes visant à déléguer des responsabilités aux municipalités pour s'assurer que les exigences et les normes locales soient respectées. Selon un document interne du Ministère, [traduction] « l'AMZ renforcé peut aider à surmonter les obstacles potentiels et les retards d'aménagement, car l'autorité de l'AMZ, à défaut d'améliorations, pourrait être frustrée par les exigences de la réglementation du plan d'implantation » locale. Au moment de notre audit, trois AMZ renforcés avaient été émis depuis l'entrée en vigueur de la modification. Ils visaient tous des terrains appartenant à la province et autorisaient la construction de foyers de soins de longue durée.

Plus récemment, en avril 2021, le projet de loi 257, *Loi de 2021 soutenant l'expansion de l'Internet et des infrastructures*, a été proclamé. Il a modifié la *Loi sur l'aménagement du territoire* pour éliminer l'exigence selon laquelle les AMZ doivent être conformes à la Déclaration de principes provinciale et a rétroactivement considéré que les AMZ n'avaient jamais été tenus de respecter la Déclaration de principes provinciale. Cette modification va à l'encontre de l'objet de la *Loi sur*

l'aménagement du territoire, qui est de prévoir un système d'aménagement de l'utilisation du sol inspiré des politiques provinciales. Les modifications ont été publiées dans le Registre de l'environnement pendant 30 jours à des fins de rétroaction, du 4 mars au 3 avril 2021; 550 des 559 mémoires uniques reçus, soit 98 %, n'appuyaient pas ces modifications. En outre, le Ministère a reçu 9 916 mémoires s'opposant à ces modifications à la suite de campagnes épistolaires, ainsi qu'une pétition distincte contre les modifications signées par 9 423 personnes. Dans sa lettre d'avril 2021 adressée au Ministre au sujet des modifications proposées dans le projet de loi 257, l'Institut des planificateurs professionnels de l'Ontario a déclaré que [traduction] « la collectivité de l'aménagement du territoire s'appuie sur [la Déclaration de principes provinciale] pour orienter la politique provinciale dans l'intérêt public et estime qu'il s'agit d'une obligation éthique de respecter son intention lorsque des décisions relatives à l'aménagement du territoire sont prises ».

Une tentative semblable d'accélérer un projet d'aménagement a suscité d'importantes critiques publiques

En décembre 2018, la province a déposé le *projet de loi 66, Loi de 2018 visant à rétablir la compétitivité de l'Ontario*. L'**annexe 10** du projet de loi proposait une modification à la *Loi sur l'aménagement du territoire* qui aurait donné aux municipalités un nouvel outil – appelé règlement municipal sur l'aménagement ouvert aux affaires – qui leur aurait permis d'exempter certains projets d'aménagement de se conformer à la Déclaration de principes provinciale, aux plans provinciaux, aux plans officiels des municipalités et aux règlements de zonage. À l'instar des AMZ, ces exceptions n'auraient pas pu être portées en appel devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire.

En février 2019, dans la foulée d'importantes critiques du public au sujet de la modification proposée, la province a retiré l'**annexe 10** du projet de loi. Dans l'avis de décision publié dans le Registre environnemental, le ministère du

Développement économique, de la Création d'emplois et du Commerce (le ministère qui a rédigé le projet de loi) a déclaré que bon nombre des plus de 26 000 commentaires reçus au sujet du projet de loi 66 soulevaient des préoccupations au sujet de l'effet de la modification sur les plans et politiques provinciaux et municipaux, les exigences minimales en matière de consultation, la santé et la sécurité publiques, l'environnement et la ceinture de verdure.

Consultation publique inadéquate au sujet des modifications apportées aux lois sur l'aménagement du territoire

Dans notre rapport de 2020 intitulé *Application de la Charte des droits environnementaux*, nous avons soulevé des préoccupations au sujet du fait que le Ministère n'a pas consulté le public par l'entremise du Registre environnemental au sujet des modifications proposées au projet de loi 197, lesquelles étaient importantes sur le plan environnemental. Le Ministère est tenu, en vertu de la Charte, d'informer et de consulter le public au sujet des modifications apportées aux lois et aux politiques qui sont importantes sur le plan environnemental.

Dans notre *2021 Report on the Operation of the EBR*, nous avons remarqué que le 16 décembre 2020 – cinq mois après que le projet de loi 197 eut reçu la sanction royale – le Ministère avait consulté le public par l'entremise du Registre environnemental au sujet des modifications déjà apportées au projet de loi 197. De nombreux commentateurs, y compris des municipalités, ont recommandé l'abrogation ou l'ajustement des dispositions relatives à l'AMZ renforcé. Ils ont mentionné le besoin d'accroître la transparence et la consultation publique et de s'assurer que les AMZ se conforment aux plans officiels locaux ainsi qu'aux plans provinciaux et aux politiques. Malgré ces préoccupations, le Ministère a déclaré dans son avis de décision du 4 mars 2021 qu'il n'apporterait aucune modification à la *Loi sur l'aménagement du territoire* à la suite des consultations. Toutefois, le même jour, le Ministère a proposé une modification de la *Loi sur l'aménagement du territoire* par l'entremise du projet de loi 257 qui

renforcerait encore davantage les pouvoirs en matière d'émissions d'AMZ.

Dans une décision rendue le 3 septembre 2021, la Cour divisionnaire de l'Ontario a statué que le Ministre avait agi « de façon déraisonnable et illégale » en ne consultant pas le public au sujet des modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement du territoire* concernant les AMZ. La décision portait sur une poursuite intentée par des groupes d'intervenants et des membres du public, alléguant que la province ne s'était pas conformée aux exigences en matière d'avis public et de consultation prévues dans la Charte sur les modifications apportées au projet de loi 197 concernant les AMZ. La cour a convenu que le Ministre aurait dû consulter le public au sujet de ces modifications en raison de leur impact environnemental potentiellement important. Au moment de notre audit, les modifications demeuraient en vigueur.

RECOMMANDATION 12

Afin que les arrêtés ministériels de zonage (AMZ) soient conformes aux objets de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, qui reconnaît le pouvoir décisionnel et la responsabilité des conseils municipaux, et qui prévoit un système d'aménagement de l'utilisation du sol inspiré des politiques provinciales, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- intégrer la consultation publique au processus d'examen de l'AMZ qui sera établi en réponse à la recommandation 10;
- collaborer avec les municipalités au moment d'émettre des AMZ renforcés afin que les considérations locales soient suffisamment prises en compte dans les dérogations à la réglementation du plan d'implantation octroyées par le Ministre;
- communiquer publiquement, pour chaque AMZ, si celle-ci est conforme à la Déclaration de principes provinciale et, dans le cas contraire, expliquer pourquoi l'AMZ est émis et les mesures prises pour réduire au minimum

ou éviter les répercussions négatives de l'émission de l'AMZ.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La *Loi sur l'aménagement du territoire* autorise le ministre à accorder un AMZ pour réglementer l'utilisation des terres; les municipalités demeurent l'autorité approbatrice pour toute approbation en aval, y compris les autres demandes d'aménagement local (p. ex. plan de lotissement).

Le Ministère continuera de consulter les municipalités dans le cadre de sa diligence raisonnable afin d'éclairer l'examen par le ministre d'accorder un AMZ en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, y compris les AMZ bonifiés.

Le ministre a déclaré publiquement qu'il s'attend à ce que les municipalités fassent preuve de diligence raisonnable avant de demander un AMZ, ce qui comprend la consultation de leur communauté, la communication avec les offices de protection de la nature et la participation

des communautés autochtones qui pourraient être touchées.

En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, le ministre est tenu de prendre en considération les questions d'intérêt provincial lorsqu'il émet des AMZ.

RÉPONSE DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE

La réponse du Ministère ne tient pas compte de la recommandation.

Le Ministère n'a pas accepté d'établir un processus d'examen officiel pour les AZM en réponse à la recommandation 10 et d'intégrer la consultation publique à ce processus. De plus, le Ministère n'a pas accepté de communiquer publiquement, pour chaque AMZ, si celui-ci est conforme à la Déclaration de principes provinciale et, dans le cas contraire, expliquer pourquoi l'AMZ est émis et les mesures prises pour réduire au minimum ou éviter les répercussions négatives de l'émission de l'AMZ.

Annexe 1 : Glossaire

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

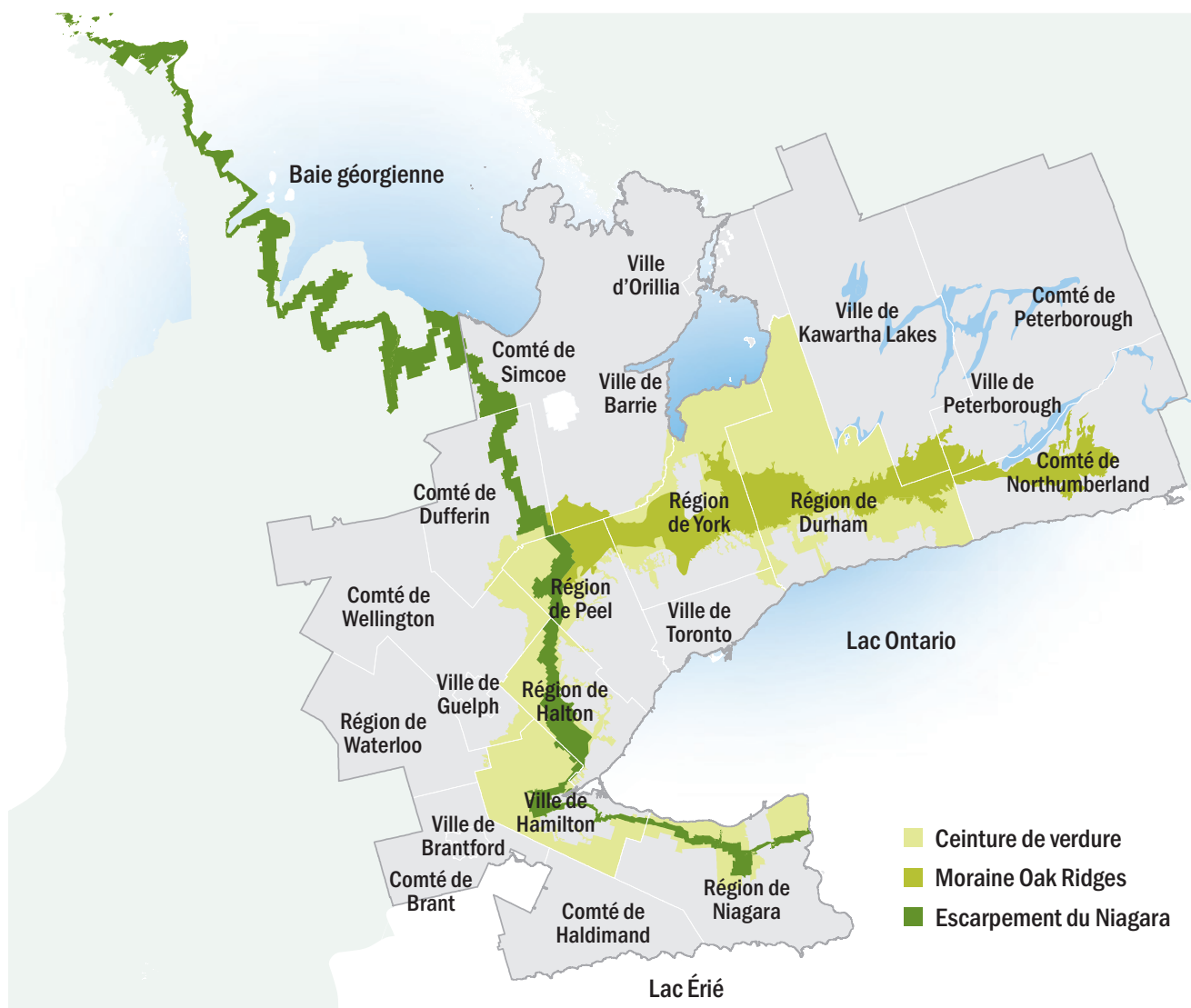
Terme	Définition
Aménagement de zones à usage mixte	Type d'aménagement urbain qui combine des utilisations résidentielles, commerciales, culturelles, institutionnelles ou de divertissement en un seul espace
Aménagement	Création d'un nouveau lot, modification de l'utilisation des terres ou construction de bâtiments et de structures exigeant une approbation en vertu de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>
Arrêtés ministériels de zonage (AMZ)	Arrêté émis par le ministre des Affaires municipales et du Logement en vertu de l'article 47 de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> pour rendre une décision sur l'utilisation d'un terrain doit être utilisé dans la province
Caractéristiques ou fonctions hydrologiques	Concernent la circulation, la distribution et la gestion de l'eau
Ceinture blanche	Terres situées entre le bord extérieur des zones de peuplement urbaines approuvées entourant la région du Grand Toronto et de Hamilton et la zone du Plan de la ceinture de verdure. Ces terres sont actuellement non aménagées, mais ne sont pas protégées contre un éventuel aménagement urbain
Ceinture de verdure	Zone d'espace vert comprenant plus de 800 000 hectares de terrain s'étendant sur 325 kilomètres de l'extrémité est de la moraine Oak Ridges jusqu'à la rivière Niagara. Elle comprend les zones couvertes par le Plan de conservation de la moraine Oak Ridges et le plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara
Centres de croissance urbaine	Centres-villes existants ou émergents désignés à l'annexe 4 du plan de croissance
Cercle extérieur	Région géographique comprenant les villes de Barrie, Brantford, Guelph, Kawartha Lakes, Orillia et Peterborough; les comtés de Brant, Dufferin, Haldimand, Northumberland, Peterborough, Simcoe et Wellington; et les régions de Niagara et de Waterloo
Cercle intérieur	Région géographique composée des villes de Hamilton et de Toronto et des régions de Durham, Halton, Peel et York
Collectivités complètes	Lieux géographiques qui offrent <i>aux personnes de tous âges et de toutes les capacités des occasions d'accéder facilement à la plupart des nécessités de la vie quotidienne</i> , notamment une combinaison appropriée de lieux d'emploi, de boutiques et de services locaux, une gamme complète d'options de logement et de transport, ainsi que des installations de services publics
Croissance intelligente	Principe d'urbanisme axé sur la croissance dans les centres urbains compacts et propices à la marche pour éviter l'étalement
Déclaration de principes provinciale (DPP)	Publiée en vertu du paragraphe 3 (1) de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> , elle fournit une orientation stratégique sur des questions d'intérêt provincial liées à l'aménagement et à la planification de l'utilisation des terres
Densification	Aménagement d'un bien, d'un emplacement ou d'un secteur qui a pour effet d'accroître la densité actuelle
Densité	Nombre de personnes ou d'emplois par hectare
Escarpement du Niagara	Falaise qui s'étend sur 725 kilomètres de Queenston, État de New York, aux îles au large de Tobermory, dans la péninsule Bruce en Ontario. Les chutes Niagara plongent sur une partie de l'escarpement. Il a été reconnu comme réserve mondiale de la biosphère par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) en raison de ses écosystèmes diversifiés et de sa géologie unique

Terme	Définition
Étalement (ou étalement urbain)	Aménagement généralement non planifié et dispersé, caractérisé par des modèles de peuplement de faible densité, désordonnés et désorganisés et difficile à desservir de manière efficiente
Examen municipal complet	Un nouveau plan officiel, ou une modification du plan officiel, lancé par une municipalité à palier supérieur ou à palier unique en vertu de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> , qui met en oeuvre de façon exhaustive les politiques et les annexes du document En plein essor : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe
Friches contaminées	Propriétés non aménagées ou déjà aménagées qui peuvent être contaminées. Habituellement, mais pas exclusivement, d'anciennes propriétés industrielles ou commerciales qui peuvent être sous-utilisées, abandonnées ou vacantes
Friches urbaines	Propriétés qui ont déjà été aménagées, mais qui ne sont pas contaminées. Habituellement, mais pas exclusivement, d'anciennes propriétés commerciales qui peuvent être sous-utilisées, abandonnées ou vacantes
Moraine d'Oak Ridges	Forme de relief géologique sensible sur le plan écologique au Centre-Sud de l'Ontario qui s'étend sur 160 kilomètres de la rivière Trent à l'escarpement du Niagara et couvre une superficie d'environ 470 000 acres. La moraine comprend des terrains ondulés, des vallées fluviales et des terres humides. Elle a été formée il y a 12 000 ans par des glaciers
Municipalité à palier unique	Municipalité composée d'un ordre de gouvernement responsable de la prestation de tous les services à l'intérieur de ses frontières géographiques
Municipalité de palier inférieur	Municipalités situées dans les limites géographiques d'une région ou d'un comté (p. ex. 12 municipalités de palier inférieur forment la région du Niagara)
Municipalité de palier supérieur	Administrations régionales dans des zones urbaines et des comtés des zones rurales qui offrent des services à leurs municipalités de palier inférieur (p. ex. la région de Niagara)
Municipalité	Défini à l'article 1 de la Loi de 2001 sur les municipalités comme une « zone géographique dont les habitants sont constitués en personne morale ». Il existe 444 municipalités en Ontario
Offices de protection de la nature	Agences locales de gestion des bassins versants qui offrent des services et des programmes ciblant la protection et la gestion de l'eau et des autres ressources naturelles tout en équilibrant les besoins humains, environnementaux et économiques
Paysage du patrimoine culturel	Lieux historiques qui allient l'environnement bâti et naturel et qui donnent à la population un aperçu des événements, des personnes et des activités qui ont façonné la région
Plaine inondable	Zone, généralement constituée d'une plaine littorale adjacente à un cours d'eau, qui a été ou qui peut être exposée à des risques d'inondation
Plans d'aménagement	Plans élaborés en vertu de la Loi de 1994 sur la planification et l'aménagement du territoire de l'Ontario, qui renferment des politiques sur l'aménagement à des fins économique, sociale et physique d'une région géographique donnée
Plans provinciaux	Ils fournissent des directives plus détaillées pour répondre aux besoins et objectifs propres aux différents secteurs où ils s'appliquent, comme la gestion de l'environnement et de la croissance, et les questions économiques. Les plans de la province tablent sur les principes de la Déclaration de principes provinciale et doivent être lus conjointement avec celle-ci
Redevances d'aménagement	Droits perçus par les municipalités auprès des promoteurs lors de la délivrance d'un permis de construire. Elles aident à payer le coût des infrastructures requises pour la prestation des services municipaux dans les nouveaux aménagements, comme les routes, les infrastructures de transport en commun, d'aqueduc et d'égout, les centres communautaires et les installations des services d'incendie et de police

Terme	Définition
Région élargie du Golden Horseshoe (REGH)	Région urbaine autour de la ville de Toronto, qui s'étend au nord jusqu'à la baie Georgienne, au sud jusqu'au lac Érié, à l'ouest jusqu'au comté de Wellington et à la région de Waterloo, et à l'est jusqu'aux comtés de Peterborough et de Northumberland
Révision municipale des demandes d'aménagement	Processus dans le cadre duquel la municipalité ou le conseil d'aménagement est chargé de prendre des décisions sur les demandes d'aménagement du territoire
Système ou caractéristiques du patrimoine naturel	Réseau de caractéristiques naturelles interreliées et de zones comme des terres humides, des terrains boisés, des vallées, des lacs et des rivières
Terrains boisés	Zones boisées qui procurent des avantages environnementaux et économiques, comme la prévention de l'érosion, au propriétaire foncier et au grand public
Terre terres humides d'importance provinciale (TMIP)	Selon son système d'évaluation interne, les terres humides désignées par le ministère du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et des Forêts comme étant particulièrement utiles. La Déclaration de principes provinciale interdit généralement le développement de terres humides d'importance provinciale, sauf si aucune répercussion négative ne peut être démontrée
Terres humides	Terres recouvertes d'eau peu profonde, en saison ou en permanence, ou dont la nappe phréatique est près de la surface ou à la limite de celle-ci
Territoire non érigé en municipalité ou réserve	Aussi appelée collectivité, région ou territoire non organisé. Région géographique, habituellement située dans le nord de l'Ontario, qui ne fait pas partie d'une municipalité ou d'une réserve autochtone
Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire	Tribunal administratif indépendant qui règle les différends liés aux demandes d'aménagement du territoire et aux documents d'urbanisme comme les plans officiels
Zone bâtie	Désigne les terres situées dans les limites de la zone urbaine aménagée, telles que définies par le ministre dans le Plan de croissance de 2006
Zone de grande station de transport en commun	Zone située dans un rayon d'environ 500 à 800 mètres d'une station de transport en commun, ce qui représente une marche d'environ 10 minutes
Zone d'emploi	Zones désignées dans un plan municipal officiel pour des grappes d'entreprises et des activités économiques, notamment pour la fabrication, l'entreposage, les bureaux et les entreprises de détail et installations d'accompagnement connexes
Zone inculte désignée	Terres situées à l'intérieur des zones de peuplement (à l'exclusion des zones de peuplement rurales), mais à l'extérieur des zones bâties délimitées qui ont été désignées à des fins d'aménagement et qui sont nécessaires pour tenir compte de la croissance prévue
Zones de peuplement	Zones urbaines et zones de peuplement rurales situées dans des municipalités qui constituent : a) des zones bâties où se concentre l'aménagement et qui incluent diverses utilisations du sol; b) les terres désignées dans un plan officiel aux fins d'aménagement sur l'horizon de planification à long terme
Zones incultes	Zone non aménagée, habituellement sur des terres agricoles

Annexe 2 : Carte de la région élargie du Golden Horseshoe

Source : Ministère des Affaires municipales et du Logement



Remarque : L'annexe 1 fournit une description de la ceinture de verdure, de la moraine Oak Ridges et de l'escarpement du Niagara.

Annexe 3 : Municipalités de la région élargie du Golden Horseshoe

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Municipalité	Population ¹		Superficie (km ²)		Densité de population (population/ kilomètres carrés)
	Nombre	% du total	Nombre	% du total	
Municipalités à palier unique ²					
Ville de Barrie	141 434	2	99	<1	1.429
Ville de Brantford	97 496	1	72	<1	1 354
Ville de Guelph	131 794	1	87	<1	1.515
Ville de Hamilton	536 917	6	1 117	4	481
Ville de Kawartha Lakes	75 423	1	3 084	10	24
Ville d’Orillia	31 166	<1	29	<1	1.075
Ville de Peterborough	81 032	1	64	<1	1.266
Ville de Toronto	2 731 571	30	630	2	4.336
Comté de Brant	36 707	<1	843	3	44
Comté de Haldimand	45 608	<1	1 252	4	36
Municipalités à deux paliers ³					
Comté de Dufferin, y compris huit municipalités de palier inférieur : Amaranth, East Garafraxa, Grand Valley, Orangeville, Melancthon, Mono, Mulmur, Shelburne	61 735	1	1 486	5	42
Comté de Northumberland, y compris sept municipalités de palier inférieur : Alnwick-Haldimand, Brighton, Cobourg, Cramahe, Port Hope, canton de Hamilton, Trent Hills	85 598	1	1 905	6	45
Comté de Peterborough, y compris huit municipalités de palier inférieur : Asphodel-Norwood, Cavan Monaghan, Douro-Dummer, Havelock-Belmont-Methuen, North Kawartha, Otonabee-South Monaghan, Selwyn, Trent Lakes	57 204	1	3.784	12	15
Comté de Simcoe, y compris 16 municipalités de palier inférieur : Adjala-Tosorontio, Bradford West Gwillimbury, Clearview, Collingwood, Essa, Innisfil, Midland, New Tecumseth, Oro-Medonte, Penetanguishene, Ramara, Severn, Springwater, Tay, Tiny, Wasaga Beach	307.050	3	4.732	15	65
Comté de Wellington, y compris sept municipalités de palier inférieur : Centre Wellington, Erin, Guelph-Eramosa, Mapleton, Minto, Puslinch, Wellington North	90.932	1	2.574	8	35
Municipalité régionale de Durham, y compris huit municipalités de palier inférieur : Ajax, Brock, Clarington, Oshawa, Pickering, Scugog, Uxbridge et Whitby	645 862	7	2 524	8	256

Municipalité	Population ¹		Superficie (km ²)		Densité de population (population/ kilomètres carrés)
	Nombre	% du total	Nombre	% du total	
Municipalité régionale de Halton , y compris quatre municipalités de palier inférieur : Burlington, Halton Hills, Milton, Oakville	548 435	6	964	3	569
Municipalité régionale de Niagara , y compris 12 municipalités de palier inférieur : Fort Erie, Grimsby, Lincoln, Niagara Falls, Niagara-on-the-Lake, Pelham, Port Colborne, St. Catharines, Thorold, Wainfleet, Welland, West Lincoln	447 888	5	1 854	6	242
Municipalité régionale de Peel , y compris trois municipalités de palier inférieur : Brampton, Caledon, Mississauga	1 381 739	15	1 247	4	1 108
Municipalité régionale de Waterloo , y compris sept municipalités de palier inférieur : Cambridge, Kitchener, North Dumfries, Waterloo, Wellesley, Wilmot, Woolwich	535 154	6	1 369	4	391
Municipalité régionale de York , y compris neuf municipalités de palier inférieur : Aurora, East Gwillimbury, Georgina, King, Markham, Newmarket, Richmond Hill, Vaughan, Whitchurch-Stouffville	1 109 909	12	1 762	6	630
Total	9 180 654	100	31.478	100	292

1. Fondé sur le Recensement de 2016 préparées par Statistique Canada.

2. Les municipalités à palier unique comprennent un palier de gouvernement chargé de la prestation de tous les services dans leurs limites géographiques.

3. Les municipalités à deux paliers regroupent deux ordres de gouvernement – les paliers supérieur et inférieur – responsables de la prestation de certains services. La répartition des responsabilités varie d'un arrangement à l'autre. Les municipalités du palier supérieur sont généralement responsables de l'aménagement du territoire, des réseaux d'égouts et d'aqueduc, du transport en commun, de la gestion des déchets et des services sociaux, de santé publique, de logement et de police à l'échelle régionale. Les municipalités du palier inférieur sont généralement responsables de la prestation de certains services locaux qui ne sont pas fournis par les municipalités du palier supérieur, comme les services de bibliothèque, les services de loisirs, l'entretien des rues et l'application des lois sur le stationnement.

Annexe 4 : Principaux éléments de la Déclaration de principes provinciale 2020

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Section 1. Renforcement et santé des collectivités

1.1 Gestion et orientation de l'utilisation du sol en vue d'assurer des formes efficaces et résilientes d'aménagement et d'utilisation du sol : La croissance et l'aménagement se concentrent dans les zones de peuplement. Les offices d'aménagement doivent établir des cibles minimales de densification dans la zone bâtie. Les nouveaux aménagements dans les zones de croissance devraient être situés près des zones bâties existantes et devraient être compacts et permettre une combinaison d'utilisations et de densités qui permettent une utilisation efficace des terres.

1.2 Coordination : Une approche coordonnée, intégrée et globale devrait être utilisée pour traiter les questions d'aménagement du territoire dans les municipalités, au-delà des limites municipales inférieures, uniques ou supérieures et avec d'autres ordres de gouvernement, organismes et conseils, y compris la gestion de la croissance et du développement qui est intégrée à la planification des infrastructures; la gestion du patrimoine naturel, de l'eau, de l'agriculture, des minéraux et du patrimoine culturel et des ressources archéologiques; et les projections de la population, du logement et de l'emploi, en fonction des marchés régionaux.

1.3 Emploi : Les offices d'aménagement doivent protéger et préserver les zones d'emploi pour les usages actuels et futurs et veiller à ce que l'infrastructure nécessaire soit mise en place pour répondre aux besoins actuels et prévus.

1.4 Logement : Les offices d'aménagement doivent maintenir la capacité de tenir compte de la croissance résidentielle pendant au moins 15 ans au moyen de la densification et au réaménagement des zones résidentielles, et des terres vierges désignées. Lorsque de nouveaux projets d'aménagement doivent être réalisés, les offices d'aménagement doivent aussi maintenir des terrains ayant une capacité de service suffisante pour desservir les zones résidentielles pendant au moins trois ans, permettant ainsi aux municipalités de palier supérieur et à palier unique d'établir un objectif d'approvisionnement plus élevé sur cinq ans.

1.5 Espaces publics, loisirs, parcs, sentiers et espaces ouverts : Il faut encourager l'existence de collectivités saines et dynamiques en prévoyant et en fournissant une gamme complète de cadres naturels et bâtis, répartis de manière équitable, et accessibles au public pour les loisirs, notamment des installations, des parcs, des lieux publics, des espaces ouverts, des sentiers, des liens physiques et en réduisant au minimum les répercussions négatives sur les parcs provinciaux, les réserves de conservation et les autres aires protégées.

1.6 Infrastructure et installations de services publics : Les offices d'aménagement doivent promouvoir l'infrastructure verte en complément de l'infrastructure. Les systèmes de transport fournis doivent être sûrs et écoénergétiques, faciliter le déplacement des personnes et des marchandises et permettre de répondre aux besoins prévus.

1.7 Prospérité économique à long terme : La prospérité économique à long terme doit être soutenue en assurant une offre et une gamme d'options de logement qui répondent aux besoins d'une population active diversifiée.

1.8 Économies d'énergie, qualité de l'air et changement climatique : Les offices d'aménagement doivent concentrer les zones importantes servant à des fins d'emploi, à des fins commerciales et à d'autres fins à fort volume de déplacements dans les endroits bien desservis par les transports en commun, là où ils existent ou doivent être aménagés, ou concevoir ces lieux afin de permettre l'établissement de services de transport en commun à l'avenir. Ils doivent aussi favoriser la conception et l'orientation qui maximisent les économies d'énergie et l'efficacité énergétique et tiennent compte des effets modérateurs de la végétation et des infrastructures vertes et maximiser la végétation dans les zones de peuplement.

Section 2. Utilisation et gestion judicieuses des ressources

2.1 Patrimoine naturel : L'aménagement et la modification d'emplacements doivent être interdits sur certaines terres humides d'importance et sur des terres humides côtières d'importance à moins qu'on ait montré qu'il n'y aura pas de répercussions néfastes sur les éléments naturels ou leurs fonctions écologiques.

2.2 Eau : Les offices d'aménagement du territoire doivent protéger, améliorer ou restaurer la qualité et la quantité de l'eau en prévoyant l'utilisation efficace et durable des ressources en eau, en réduisant les risques de répercussions néfastes sur les bassins versants et en imposant à l'aménagement et à la modification d'emplacements les restrictions nécessaires pour protéger toutes les sources municipales d'approvisionnement en eau potable et les zones vulnérables désignées.

2.3 Agriculture : Les zones agricoles à fort rendement doivent être protégées aux fins de l'agriculture à long terme. Dans les zones agricoles à fort rendement, les utilisations et activités permises sont les utilisations agricoles, les utilisations liées à l'agriculture et les utilisations diversifiées à la ferme.

2.4 Minéraux et pétrole : Les minéraux et les ressources pétrolières doivent être protégés contre les activités qui empêcheraient ou entraveraient leur expansion ou leur utilisation continue, ou qui seraient incompatibles pour des raisons de santé et de sécurité publiques ou de répercussions environnementales. Il faut effectuer la réhabilitation des terres pour permettre d'autres utilisations du sol une fois qu'ont pris fin l'exploitation des ressources minières et les activités connexes.

2.5 Ressources en agrégats minéraux : L'extraction est menée de façon à réduire les répercussions sociales, économiques et environnementales. La réhabilitation progressive et définitive est exigée pour permettre des utilisations du sol ultérieures et atténuer les répercussions négatives dans toute la mesure du possible.

2.6 Patrimoine culturel et archéologique : L'aménagement n'est pas autorisé sur les terres contenant des ressources archéologiques ou dans les zones offrant des possibilités archéologiques et sur les terres adjacentes à un bien patrimonial protégé, sauf s'il a été démontré que les caractéristiques patrimoniales seront conservées.

Article 3. Protection de la santé et de la sécurité publiques

3.1 Dangers naturels : l'aménagement est généralement dirigé dans les zones situées à l'extérieur des endroits suivants : les terres dangereuses qui sont adjacentes aux rives du réseau hydrographique des Grands Lacs et du Saint-Laurent et celles adjacentes à des plans d'eau qui présentent des risques d'inondation et des risques d'érosion. L'aménagement doit généralement être dirigé vers les zones situées à l'extérieur des forêts qui peuvent être touchées par des feux de forêt. L'aménagement peut être permis dans les secteurs où le risque est atténué.

3.2 Dangers d'origine humaine : L'aménagement sur des terres où il existe des risques miniers, des risques liés au pétrole, au gaz et au sel, ou sur d'anciennes exploitations minières, exploitations d'agrégats minéraux ou exploitations de ressources pétrolières, ou encore sur des terres attenantes ou adjacentes, est permis uniquement si des mesures de réhabilitation ou d'autres mesures sont en cours ou ont été prises pour repérer et atténuer les dangers connus ou soupçonnés. Les sites dont les sols ou les eaux sont contaminés sont évalués et assainis avant que soit entreprise toute activité liée à l'utilisation proposée pour le site.

Annexe 5 : Principales politiques et cibles du Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Répartition de la croissance prévue¹

- la majeure partie de la croissance sera dirigée vers les zones de peuplement qui ont des limites définies de la zone bâtie, ont des systèmes municipaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées existants ou prévus et qui peuvent soutenir l'édification de collectivités complètes. La création de nouvelles zones de peuplement est interdite.
- la croissance sera limitée dans les zones de peuplement qui sont des zones de peuplement rurales, ne sont pas reliées à un système municipal d'approvisionnement en eau ou de traitement des eaux usées existant ou prévu ou sont situées dans la zone de la ceinture de verdure.
- Dans les zones de peuplement, la croissance sera concentrée dans les zones bâties délimitées, les zones de croissance stratégique, les secteurs desservis par un réseau de transport en commun existant ou prévu et les secteurs dotés d'installations de services publics existantes ou prévues.
- l'aménagement sera généralement dirigé loin des terres dangereuses.

Année où la cible énoncée dans le Plan de croissance a été fixée ou modifiée ²	2006	2017	2019
Cibles de densification			
Pourcentage de tous les aménagements à des fins résidentielles annuels dans la zone bâtie délimitée			
Municipalités du groupe 1 ³	40 %	50 %, 60 % d'ici 2031	50 %
Municipalités du groupe 2 ⁴			Maintenir ou améliorer la cible précédente
Cibles de densité pour les centres de croissance urbaine (ou les centres-villes)			
Nombre de résidents et d'emplois par hectare			
Centres de croissance urbaine de la ville de Toronto	400	400	400
Centres-villes de Brampton, Burlington, Hamilton, Milton, Markham, Mississauga, Newmarket, Oakville, Oshawa, Pickering, Richmond Hill, Vaughan, Kitchener et Waterloo	200	200	200
Centres-villes à Barrie, Brantford, Cambridge, Guelph, Peterborough et St. Catharines	150	150	150
Cibles de densité pour les zones de grande station de transport en commun ⁵			
Nombre de résidents et d'emplois par hectare dans les zones de grande station de transport en commun desservies par			
Métros	s.o.	200	200
Transport sur rail léger ou service rapide par bus	s.o.	160	160
Gare ferroviaire du réseau GO	s.o.	150	150
Cibles de densité pour les zones incultes désignée ⁶			
Nombre de résidents et d'emplois par hectare			
Municipalités du groupe 1 ³	50	60-80	50
Municipalités du groupe 2 ⁴	50	80	40

1. La province a attribué la croissance totale prévue dans la région à chacune des 21 municipalités à palier unique et de palier supérieur de la REGH.

2. Le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe a été élaboré pour la première fois en 2006 et il a été modifié à cinq reprises. Il a été modifié pour la dernière fois en 2020 en vertu de la *Loi de 2005 sur les zones de croissance*. Les cibles ont été établies initialement en 2006, puis modifiées en 2017 et 2019.

3. Le groupe 1 comprend les villes de Barrie, Brantford, Guelph, Hamilton, Orillia et Peterborough ainsi que les régions de Durham, Halton, Niagara, Peel, Waterloo et York.

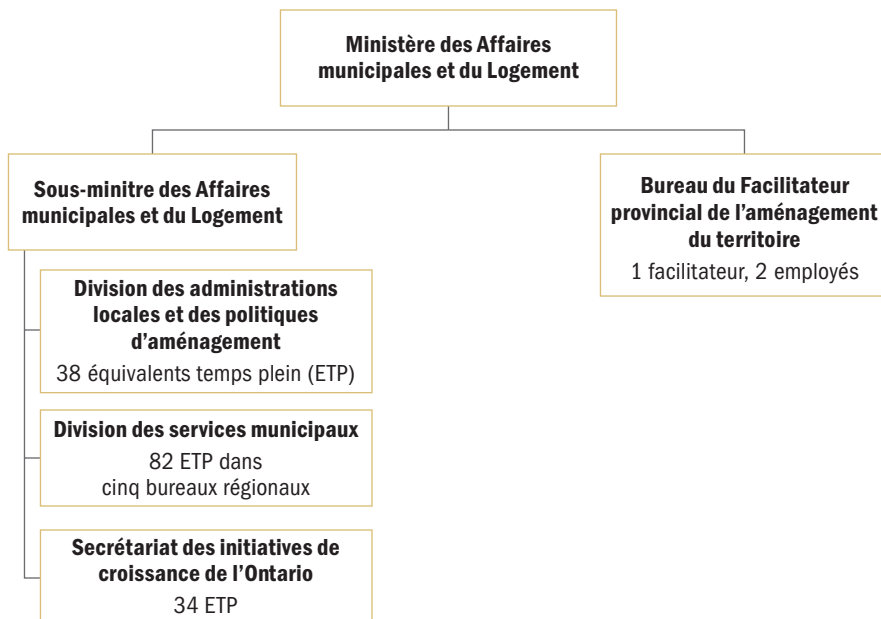
4. Le groupe 2 comprend la ville de Kawartha Lakes et les comtés de Brant, Dufferin, Haldimand, Northumberland, Peterborough, Simcoe et Wellington.

5. Zone située dans un rayon d'environ 500 à 800 mètres d'une station de transport en commun, ce qui représente un déplacement à la marche d'environ 10 minutes, selon les limites établies par la municipalité. La cible de densité ne s'applique qu'aux gares ferroviaires du TLR/SRB et GO Transit sur les corridors prioritaires du transport en commun, comme indiqué à l'annexe 5 du Plan de croissance.

6. Le plan de croissance de 2017 indiquait que de nouvelles zones vierges à Peel, Halton, York, Durham et Hamilton, désignées après le 1^{er} juillet 2017, devaient être aménagées pour accueillir 80 résidents et emplois à l'hectare. Les zones vierges désignées existantes devaient être aménagées pour atteindre un minimum de 60 résidents et d'emplois par hectare.

Annexe 6 : Divisions du ministère des Affaires municipales et du Logement concernées par les questions d'aménagement du territoire de la région élargie du Golden Horseshoe*

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



Bureau du Facilitateur provincial de l'aménagement du territoire	- Le Facilitateur est nommé par le Ministre pour agir à titre de médiateur entre la province, les municipalités, les promoteurs et d'autres parties afin de résoudre les différends relatifs à l'aménagement du territoire. - Le Ministre dirige le travail du Facilitateur provincial de l'aménagement du territoire (FPAT), mais la responsabilité de surveiller le budget du Bureau du FPAT a été déléguée au Facilitateur au nom du Ministre
Division des administrations locales et des politiques d'aménagement	- Élabore et surveille les lois et politiques sur l'utilisation des terres - Recherche et analyse les questions ayant trait à l'aménagement du territoire - Responsable des grandes initiatives stratégiques comme la protection de la région élargie du Golden Horseshoe et de la ceinture de verdure
Division des services municipaux	- Agit comme premier point de contact pour le personnel municipal - Orienté et communique les principales priorités gouvernementales au personnel municipal - Recueille et analyse de l'information sur le secteur municipal pour appuyer la prise de décisions - Administre le protocole du guichet unique pour aux fins de la contribution, de l'examen, de la prise de décisions et de l'appel des demandes de permis d'aménagement pour la province
Secrétariat des initiatives de croissance de l'Ontario	- Responsable de l'élaboration des politiques, de la production de documents supplémentaires pour la grande région du Golden Horseshoe et de la surveillance de celle-ci, y compris l'établissement de prévisions de croissance de la population et de l'emploi - Fournir une expertise et des conseils techniques à l'appui de la mise en œuvre municipale du Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe

* En août 2021.

Annexe 7 : Intérêts et responsabilités d'autres ministères provinciaux en matière d'aménagement du territoire

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Ministère	Domaine d'intérêt pour commenter le rôle et les autres responsabilités
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	• Son rôle d'examen vise principalement à protéger les terres agricoles à fort rendement, les zones de cultures spéciales et les terres rurales. • Commente les plans officiels des municipalités et les règlements de zonage lorsque l'agriculture est une utilisation autorisée pour s'assurer que les politiques traitent des autorisations pour tous les types, tailles et intensités d'utilisations et de pratiques agricoles. • Ses autres responsabilités comprennent les suivantes : – fournir des données, de la formation et des outils sur des sujets traitant de l'aménagement du territoire, comme les utilisations autorisées, la détermination des zones agricoles à fort rendement et les distances de séparation minimales; – identifier les zones agricoles à fort rendement qui doivent être protégées et désignées à usage agricole à long terme en vertu de la Déclaration de principes provinciale et des plans provinciaux.
Développement économique, Création d'emplois et Commerce	• Son rôle d'examen porte principalement sur des politiques qui soutiennent le développement économique local, favorisent la préparation à l'investissement en facilitant le développement industriel et désignent des zones d'emploi qui permettent le développement industriel à grande échelle. • Parmi ses autres responsabilités, mentionnons l'administration du défi Place à l'emploi, un nouvel outil d'aménagement du territoire conçu pour accroître la compétitivité économique de l'Ontario en repérant de grandes parcelles de terres industrielles prêtes à l'emploi partout dans la province.
Énergie, Développement du Nord et Mines¹	• Commente les applications des principes d'aménagement susceptibles de mettre en danger les personnes ou les biens à cause des mines ou de restreindre l'exploration minière et les activités minières. • Commente tout projet à moins d'un kilomètre d'un gisement minéral, d'une mine abandonnée ou d'un claim en cours.
Environnement, Protection de la nature et Parcs	• Son rôle d'examen vise à protéger la qualité de l'air, de l'eau et des terres de la province. • Commente sur les politiques qui limitent l'emplacement des installations énergétiques renouvelables ou de remplacement, ainsi que sur celles qui favorisent la conservation et l'efficacité énergétiques, l'amélioration de la qualité de l'air, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux changements climatiques. • L'examen a besoin d'évaluations conformément à la Déclaration de principes provinciale 2020 pour déterminer s'il existe d'autres emplacements privilégiés dans la municipalité pour l'utilisation proposée des terres. • Propose des lignes directrices pour réduire les problèmes de compatibilité liés à l'utilisation des terres découlant de nouveaux projets d'aménagement en vertu de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> qui concernent des utilisations des terres sensibles à proximité d'installations importantes. • Ses autres responsabilités comprennent les suivantes : – appliquer la <i>Loi de 2008 sur la protection du lac Simcoe</i> et administrer le Plan de protection du lac Simcoe; – émettre des approbations environnementales pour les activités qui produisent des émissions et des rejets dans l'air, du bruit, des déchets et des eaux usées; – émettre des approbations en vertu de la <i>Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition</i>; – créer et gérer des parcs provinciaux et des réserves de conservation; – élaborer des lignes directrices pour réduire les problèmes de compatibilité liés à l'utilisation des terres découlant de nouveaux projets d'aménagement en vertu de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> qui concernent des utilisations des terres sensibles à proximité d'installations importantes comme les décharges, les usines de traitement des eaux usées et les usines de fabrication.

Ministère	Domaine d'intérêt pour commenter le rôle et les autres responsabilités
Santé et Soins de longue durée²	• Son rôle d'examen vise à encourager l'aménagement d'établissements de santé à l'échelle régionale. • Commente les demandes de modification d'un terrain adjacent à une installation de services de santé ou en abritant une pour s'assurer que les plans ou les modifications proposées ne nuisent pas à la capacité des installations de services de santé existantes et prévues de répondre aux demandes de services de santé des populations actuelles et futures.
Industries du patrimoine, du sport, du tourisme et de la culture	• Commente les demandes qui peuvent avoir une incidence sur les zones ayant un potentiel sur le plan archéologique, les propriétés du patrimoine bâti, les districts de conservation du patrimoine ou les paysages du patrimoine culturel. • Examine les rapports d'évaluation archéologique avant de décider si un promoteur a tenu compte des préoccupations relatives aux sites archéologiques.
Infrastructure	• Commente les demandes qui exigent une planification de la gestion des actifs, une planification coordonnée des infrastructures ou des centres communautaires. • Ses autres responsabilités comprennent de collaborer avec les gouvernements fédéral et municipaux à divers programmes d'infrastructure, y compris le programme d'infrastructure Investir dans le Canada.
Richesses naturelles et Forêts¹	• Son rôle d'examen porte sur la protection et la gestion des ressources forestières, halieutiques et fauniques, la conservation de la biodiversité, la protection et la gestion des ressources en agrégats minéraux et la protection des personnes, des biens et des collectivités contre les feux de forêt et les dangers naturels. • Ses autres responsabilités comprennent les suivantes : – répertorier les terres humides d'importance provinciale; – appliquer la <i>Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara</i> et le plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara par l'entremise de la Commission de l'escarpement du Niagara.
Transports	• Examine les demandes de planification concernant les terrains situés dans les corridors de transport provinciaux et adjacents à ceux-ci afin de déterminer les besoins éventuels en matière d'infrastructures routières, ferroviaires et de transport en commun. • Son rôle d'examen porte sur la gestion des corridors routiers, comme l'incidence d'un projet d'aménagement sur l'infrastructure existante du réseau de transport, y compris la gestion des eaux pluviales. • Examine les demandes d'aménagement pour le compte de Metrolinx afin de déceler toute incidence sur le réseau GO, les zones des centres de mobilité ou tout projet de transport existant ou prévu. • Ses autres responsabilités comprennent l'élaboration de transport à long terme pour la région élargie du Golden Horseshoe.

1. En juin 2021, le ministère du Développement du Nord et des Mines a fusionné avec le ministère des Ressources naturelles et des Forêts pour devenir le ministère du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et des Forêts. Le secteur de l'énergie est administré par un ministère distinct.

2. En juin 2019, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a été divisé en deux ministères distincts.

Annexe 8 : Structure municipale générale

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. Le président du conseil d'une municipalité régionale est appelé président régional. Le président du conseil d'un comté s'appelle un gardien.

2. Dans certaines municipalités, le président d'une municipalité de palier inférieur ou unique est appelé préfet.

3. Les conseillers municipaux peuvent être par élection générale ou par quartier. Lorsque les conseillers sont élus par élection générale, tous les conseillers représentent l'ensemble de la municipalité. Les autres municipalités sont divisées en quartiers et chaque quartier peut compter un ou plusieurs représentants au conseil. Dans certaines régions de l'Ontario, les membres du conseil municipal sont appelés échevins.

4. Les municipalités peuvent avoir des planificateurs en chef ou des commissaires à l'aménagement qui sont chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques locales d'aménagement du territoire.

Annexe 9 : Critères d'audit

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Des systèmes et des processus efficaces sont en place pour diriger l'aménagement du territoire de manière à concilier le besoin de la province d'accueillir une population croissante et de faciliter la croissance économique avec ses besoins en matière de protection de l'environnement.
2. Les rôles, les responsabilités et les obligations en matière d'établissement de rapport sur l'aménagement du territoire sont clairement définis pour atteindre les objectifs des lois, des politiques et des plans provinciaux.
3. Des renseignements exacts et complets obtenus en temps opportun – y compris des données financières, démographiques, écologiques et géologiques – sont régulièrement recueillis, analysés et utilisés pour éclairer les décisions en matière d'aménagement du territoire.
4. Des processus de surveillance efficaces sont en place pour s'assurer que les décisions relatives à l'utilisation des terres sont conformes aux exigences des lois, des politiques et des plans, pour cerner les problèmes systémiques et faciliter la prise de mesures correctives.
5. Des mesures et des cibles de rendement significatives sont fixées et font l'objet d'un suivi et de comparaisons par rapport aux résultats obtenus dans les faits et cette information est rendue publique, de manière à faire en sorte que les résultats escomptés sont obtenus et que des correctifs sont apportés rapidement lorsque des problèmes sont décelés.

Annexe 10 : Calendrier des principaux changements à l'aménagement du territoire en Ontario, 2006-2021

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Date	Événement	Lois/politiques/plans touchés
Juin 2006	Le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique publie le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe 2006 (Plan de croissance 2006) décrivant la vision et les politiques d'aménagement du territoire dans la REGH jusqu'en 2031. Le nouveau Plan est également entré en vigueur en juin 2006.	Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe (Plan de croissance)
Mars 2010	La province entreprend l'examen de la Déclaration de principes provinciale.	Déclaration de principes provinciale
Juin 2012	La province modifie le Plan de croissance pour désigner des terres supplémentaires dans le comté de Simcoe à des fins d'emploi.	Plan de croissance
Juin 2013	La province modifie le Plan de croissance pour prolonger l'horizon de planification et revoir les prévisions démographiques et d'emploi de 2031 à 2041.	Plan de croissance
Avril 2014	La Déclaration de principes provinciale mise à jour entre en vigueur. Les principales modifications comprennent la prise en compte des répercussions des changements climatiques, la détermination des systèmes du patrimoine naturel, le soutien au transport en commun et des déplacements à la marche et en vélo.	Déclaration de principes provinciale
Février 2015	La province amorce l'examen coordonné de la planification de l'utilisation des terres des quatre plans provinciaux d'aménagement du territoire dans la région élargie du Golden Horseshoe. David Crombie est nommé président d'un comité consultatif chargé de formuler des recommandations.	• Plan de la ceinture de verdure • Plan de croissance • Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara • Plan de conservation de la moraine Oak Ridges
Déc. 2015	La province adopte le projet de loi 73, <i>Loi de 2015 pour une croissance intelligente de nos collectivités</i>. Parmi les changements importants, mentionnons la prolongation du cycle d'examen de la Déclaration de principes provinciale de 5 à 10 ans et l'obligation pour les municipalités de soumettre au Ministère les modifications du plan officiel avant la consultation publique. Le comité consultatif publie son rapport intitulé <i>Planning for Health, Prosperity and Growth</i>, qui contient 87 recommandations visant à améliorer l'efficacité des quatre plans provinciaux de la région élargie du Golden Horseshoe, notamment : • diriger un plus grand nombre de projets d'aménagement vers les zones urbaines existantes par la densification; • mettre en œuvre des critères plus rigoureux pour limiter la perte et la fragmentation des terres agricoles à fort rendement, en particulier dans les municipalités situées au-delà de la ceinture de verdure; • améliorer la cartographie, l'identification, la protection et l'amélioration des systèmes du patrimoine naturel; • intégrer davantage la planification des infrastructures à l'aménagement du territoire; • utiliser des cibles de densification et de densité plus ambitieuses pour réaliser des collectivités compactes à faible émission de carbone.	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> • Plan de la ceinture de verdure • Plan de croissance • Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara • Plan de conservation de la moraine Oak Ridges

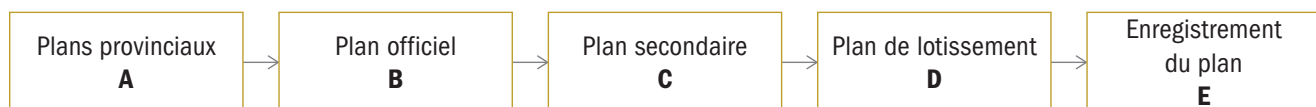
Date	Événement	Lois/politiques/plans touchés
Déc. 2016	La province adopte le projet de loi 7, <i>Loi de 2016 sur la promotion du logement abordable</i> . Parmi les changements importants, mentionnons l'introduction du zonage inclusif (voir la définition à la figure 7) comme nouvel outil d'aménagement pour les municipalités et l'exigence voulant que seul le Ministre puisse interjeter appel auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario des plans officiels et des règlements de zonage autorisant l'aménagement d'une deuxième unité.	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>
Juin 2017	L'examen coordonné de la planification de l'aménagement du territoire prend fin. Le Plan de croissance 2017 entre en vigueur ainsi que les plans provinciaux mis à jour. Les changements importants comprennent des cibles de croissance plus élevées (densité et densification) et d'autres mesures de protection de la ceinture de verdure.	• Plan de la ceinture de verdure • Plan de croissance • Plan d'aménagement de l'escarpement du Niagara • Plan de conservation de la moraine Oak Ridges
Déc. 2017	La province adopte le projet de loi 139, <i>Loi de 2017 visant à bâtir de meilleures collectivités et à protéger les bassins hydrographiques</i> , qui remplace la Commission des affaires municipales de l'Ontario par le Tribunal d'appel de l'aménagement local, qui accorde plus de pouvoirs aux conseils municipaux. Le projet de loi 139 interdit également l'appel des arrêtés ministériels de zonage devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local.	• <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> • <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> • <i>Tribunal d'appel de l'aménagement local</i>
Mai 2019	La province publie le rapport En plein essor : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe. Le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe de 2019 est en vigueur et remplace le Plan de croissance de 2017. Parmi les changements importants, mentionnons la réduction des cibles de densité et de densification et une souplesse accrue pour les municipalités qui désirent élargir les frontières urbaines.	Plan de croissance
Juin 2019	La province adopte le projet de loi 108, <i>Loi de 2019 pour plus de logements et plus de choix</i> . Des changements importants sont apportés au processus d'aménagement municipal et au Tribunal d'appel de l'aménagement local pour accélérer la prise de décisions et réduire les retards dans le processus d'aménagement.	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>
Mai 2020	La Déclaration de principes provinciale modifiée (DPP 2020) entre en vigueur. Les modifications appuient l'objectif de la province d'accroître l'offre de logements. Accent accru sur la demande sur le marché pour stimuler le développement. Préoccupations des groupes environnementaux concernant la réduction de la protection des zones naturelles et le risque accru d'étalement urbain.	Déclaration de principes provinciale
Juillet 2020	La province adopte le projet de loi 197, <i>Loi de 2020 visant à favoriser la reprise économique face à la COVID-19</i> , qui confère au ministre des Affaires municipales et du Logement un pouvoir supplémentaire lorsqu'il émet des arrêtés ministériels de zonage à l'extérieur de la ceinture de verdure. Ce pouvoir additionnel autorise le Ministre à mettre en œuvre des exigences de zonage inclusif et à annuler les exigences municipales voulant que les plans d'implantation soient examinés.	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>

Date	Événement	Lois/politiques/plans touchés
Août 2020	La province modifie le Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe afin de prolonger l'horizon de planification de 2041 à 2051. Elle permet également à une municipalité à palier supérieur ou à palier unique d'établir des prévisions supérieures aux nouvelles prévisions de 2051 qui serviront de prévisions de croissance et instaure une nouvelle méthode pour établir le budget des terres nécessaires à la croissance. La date limite pour que les municipalités se conforment demeure la même : juillet 2022.	Plan de croissance
Déc. 2020	La province adopte le projet de loi 229, <i>Loi de 2020 sur la protection, le soutien et la relance face à la COVID-19 (mesures budgétaires)</i> , qui modifie le rôle des offices de protection de la nature dans le processus d'aménagement. Parmi les changements apportés, mentionnons la limitation de la capacité des offices de protection de la nature d'interjeter appel des décisions des conseils municipaux et l'octroi au ministre du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et des Forêts du pouvoir de délivrer des permis au nom de l'office de protection de la nature.	<i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>
Avril 2021	La province adopte le projet de loi 257, <i>Loi de 2021 soutenant l'expansion de l'Internet et des infrastructures</i> , qui prévoit que les arrêtés ministériels de zonage ne sont pas requis et sont réputés ne jamais avoir été requis pour assurer la conformité avec la Déclaration de principes provinciale.	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>

Annexe 11 : Autres processus provinciaux de planification pertinents aux fins de l'aménagement du territoire

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Transports	Hôpitaux	Éducation
1.	Le ministère des Transports élabore un plan de transport à long terme L'horizon de planification du plan de transport pour la région élargie du Golden Horseshoe s'échelonne actuellement jusqu'en 2051	Chaque hôpital élabore un plan directeur qui indique où les hôpitaux pourraient être nécessaires au cours des 10 à 30 prochaines années en fonction de la demande prévue.	Chaque conseil scolaire élabore un rapport de planification des immobilisations qui indique où les écoles pourraient être nécessaires en fonction des prévisions d'inscription sur 10 ans.
	A, B		B
2.	Le ministère des Transports effectue une évaluation environnementale de chaque projet de transport ou de transport en commun	L'hôpital demande l'approbation du ministère de la Santé de l'Ontario pour entreprendre une planification précoce et obtenir une subvention de planification pour la création ou l'agrandissement d'un hôpital existant	Le conseil scolaire détermine les sites potentiels pour une nouvelle école
			C, D
3.	Le ministère des Transports obtient les autres approbations nécessaires pour le projet (p. ex. approbations environnementales)	L'hôpital effectue une planification détaillée et précise les besoins relatifs au bâtiment	Le conseil scolaire élabore la nouvelle conception de l'école et l'approbation du plan d'implantation
		B	
4.	Début des travaux de construction sur un projet d'autoroute ou de transport en commun	L'hôpital obtient les autres approbations nécessaires pour le projet (p. ex. permis de construire)	Le conseil scolaire obtient les autres approbations nécessaires pour le projet (p. ex. permis de construire)
	E		
5.		Début de la construction du nouvel hôpital	Début de la construction du nouvel emplacement scolaire
		E	E



Annexe 12 : Arrêtés ministériels de zonage, mars 2019 à mars 2021

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Date d'entrée N ^{bre} en vigueur	Municipalité	Demandeur	Développeur/ Principales parties	Description
AMZ visant des terres qui étaient auparavant zonées à des fins agricoles et/ou pour la protection du patrimoine naturel (18)				
1. 19 mars 2019	Oro-Medonte, comté de Simcoe ¹	Municipalité	Burl's Creek Event Grounds Inc.	Prolonger temporairement le terrain de l'événement sur un site initialement désigné comme terre agricole en attendant une décision du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire. Cet AMZ a été révoqué automatiquement le 30 décembre 2019.
2. 30 juillet 2019	Innisfil, comté de Simcoe ²	Municipalité au nom du promoteur	Christian Senior Home Inc. du comté de Simcoe	Construire un complexe de sept bâtiments comprenant 388 logements en maison de retraite et 212 logements de soins de longue durée. Le site est situé à l'extérieur de la zone de peuplement de la ville et avait été désigné comme zone inculte et terre agricole. Le personnel du canton a recommandé de rejeter le projet et a demandé pourquoi le projet ne pouvait pas être implanté dans la zone de peuplement. Le personnel du Ministère a recommandé au Ministre de ne pas émettre l'AMZ affirmant que l'émission de l'AMZ créerait un précédent.
3. 15 oct. 2019	Clarington, région de Durham ²	Municipalité	Durham Christian Homes Society Inc.	Construire un foyer de soins de longue durée d'une capacité d'accueil de 224 résidents. La lettre de demande faisait état d'un précédent établi par l'AMZ précédant visant l'établissement de soins de longue durée d'Innisfil. Le site est à l'extérieur de la zone de peuplement et a été zoné comme terrain à utilisation agricole.
4. 1 ^{er} nov. 2019	Oro-Medonte, comté de Simcoe ²	Municipalité au nom du promoteur	Oakleigh Developments	Autoriser la construction d'une installation de recherche et développement dans le secteur de l'automobile. Le site est situé à l'extérieur de la zone de peuplement de la ville et a été désigné comme terre à usage agricole. Le personnel du Ministère a signalé que le promoteur n'avait pas terminé les études pour démontrer l'intérêt de la province et a recommandé au Ministre d'émettre l'AMZ avec une date d'entrée en vigueur future.
5. 24 avril 2020	Vaughan, région de York ¹	Municipalité au nom du promoteur	Conmar Developments Inc., Fenlands Vaughan Inc., DG Group et Lorwood Holdings Inc.	Autoriser la construction d'un centre de distribution de Walmart et d'un entrepôt extérieur. La lettre de demande indiquait que le projet d'aménagement créerait 2 000 emplois. Le site empiète sur des terres humides d'importance provinciale et a été zoné et utilisé à des fins agricoles. Les documents du Ministère indiquaient que l'AMZ établirait un précédent et donnerait lieu à des projets d'aménagement sur des TMIP.
6. 24 avril 2020	Markham, région de York 1-2	Développeur	FLATO Developments	Faciliter l'aménagement de six immeubles d'habitation de hauteur moyenne de 4 à 6 étages (360 logements) et de 147 logements en rangée (507 logements au total), avec l'aménagement commercial connexe. Le site est situé à l'extérieur des zones de peuplement et a été désigné à usage agricole.

N ^{bre}	Date d'entrée en vigueur	Municipalité	Demandeur	Développeur / Principales parties	Description
7.	8 juill. 2020	Stratford ²	Municipalité	Xinyi	Autoriser la construction d'une usine de verre qui créera 374 emplois sur les terres agricoles en dehors des zones de peuplement. Le ministère des Affaires municipales et du Logement et le ministère du Développement économique, de la Création d'emplois et du Commerce travaillent avec le promoteur depuis 2017 pour fournir du financement et repérer un site adapté à l'implantation de l'usine de verre. Le maire avait demandé à maintes reprises l'AMZ avant de l'obtenir. Le personnel du Ministère a recommandé au Ministre d'émettre l'AMZ. Cet AMZ a été révoqué le 2 juillet 2021.
8.	10 juillet 2020	Caledon, région de Peel ²	Municipalité	Groupe des propriétaires fonciers de la phase 2 de Mayfield Ouest	Mettre en œuvre un projet d'aménagement de zones à usage mixte visant à attirer 7 500 personnes et emplois à Caledon. Le site est situé à l'extérieur des zones de peuplement et a été zoné pour usage agricole. La demande initiale visait des terres situées dans la ceinture de verdure, que l'AMZ a ensuite retirées.
9.	30 oct. 2020	Pickering, région de Durham ¹	Municipalité au nom du promoteur	Triple Group	Autoriser l'établissement d'une destination touristique et de divertissement à usage mixte, ce qui pourrait permettre d'aménager un centre de distribution et une installation de production cinématographique sur une partie du site. La demande soulignait que le projet pourrait créer jusqu'à 10 000 emplois. Le site empiète sur des parties de terres humides d'importance provinciale. Le 2 juillet 2021, la partie de l'AMZ visant la TMIP a été révoquée.
10.	30 oct. 2020	Oro-Medonte, comté de Simcoe ^{1,2}	Municipalité au nom du promoteur	Oakleigh Developments	Faciliter l'aménagement d'un parc d'affaires composé d'entreprises de fabrication de fournitures médicales. L'établissement a pour but de produire des fournitures médicales, y compris des équipements de protection individuelle (EPI), afin de soutenir la production de fournitures dans le contexte de la pandémie de COVID-19. L'établissement devrait soutenir 3 850 emplois à temps plein. Le site est situé à l'extérieur de la zone de peuplement de la ville et a été désigné comme terre à usage agricole. Les documents du Ministère indiquaient qu'aucun autre emplacement ne semble avoir été évalué sur les terres déjà desservies dans les zones de peuplement établies.
11.	30 oct. 2020	Springwater, comté de Simcoe ²	Développeur	Elmvale Active Seniors Residence	Aménager des résidences pour aînés comprenant environ 240 logements et un certain nombre d'espaces à usages accessoires connexes. Le site est situé à l'extérieur de la zone de peuplement de la ville et a été désigné comme terre à usage agricole. La lettre de demande mentionnait des AMZ antérieurs visant des établissements pour personnes âgées à Innisfil et à Clarington.
12.	30 oct. 2020	Whitchurch-Stouffville, région de York ^{1,2}	Développeur	FLATO Developments	Autoriser un aménagement de zones à usage mixte comprenant environ 1 964 logements, des espaces commerciaux, notamment pour le commerce de détail et les services, et des espaces naturels. Le site est à l'extérieur des zones de peuplement et a été zoné pour usage agricole.
13.	6 nov. 2020	Vaughan, région de York ¹	Municipalité au nom du promoteur	Block 41 Landowners Group, TACC	Autoriser la mise en œuvre d'un plan secondaire municipal qui accueillerait environ 4 000 nouveaux logements résidentiels, 12 000 résidents et 600 emplois. Le site avait initialement été désigné pour usage agricole, mais il a été rezone lorsque la Ville a adopté son plan secondaire en 2019. Le plan a été porté en appel et la Ville et les promoteurs ont demandé un AMZ pour casser le processus d'appel.

Date d'entrée N ^{bre} en vigueur	Municipalité	Demandeur	Développeur/ Principales parties	Description
14. 2 déc. 2020	Richmond Hill, région de York	Municipalité au nom du promoteur	Rice Commercial Group	Autoriser l'aménagement de zones à usage mixte, y compris des utilisations résidentielles et commerciales à haute densité. Le plan conceptuel fait état d'environ 400 logements résidentiels, en plus de deux établissements de soins de longue durée ou résidences pour personnes âgées à haute densité. Le site avait été zoné à l'origine pour usage agricole.
15. 5 mars 2021	Caledon, région de Peel ^{1,2}	Municipalité	Bolton Option 3 Landowners Group, TACC	Autoriser un aménagement mixte en périphérie d'une éventuelle station GO. Le projet de la station GO n'a pas encore le financement requis de sorte que la station ne devrait pas être exploitée avant 2041. Aucune étude n'a été fournie et les détails du projet sont inconnus. Le site est situé à l'extérieur de la zone de peuplement de la ville et a été zoné pour usage agricole.
16. 5 mars 2021	Clarington, région de Durham ²	Municipalité	Home Hardware	Autoriser l'aménagement d'un magasin Home Hardware, qui créerait 65 nouveaux emplois dans le commerce de détail et 90 emplois dans la construction. Le site présente des caractéristiques du patrimoine naturel, est situé à l'extérieur de la zone de peuplement et n'est pas desservi par les services municipaux d'égout et d'eau . Le rapport du personnel de Durham recommandait de refuser le projet.
17. 5 mars 2021	Markham, région de York ^{1,2}	Développeur	FLATO Developments	Autoriser un aménagement résidentiel d'environ 219 maisons unifamiliales, 197 maisons en rangée, 200 logements locatifs construits à des fins particulières et deux parcs. Le site est situé à l'extérieur des zones de peuplement et a initialement été zoné pour usage agricole.
18. 5 mars 2021	New Tecumseth, comté de Simcoe ^{1,2}	Développeur	FLATO Developments	Autoriser l'aménagement d'un quartier résidentiel à usage mixte composé de cinq immeubles de logements locatifs (400 logements au total); 173 maisons en rangée; 40 maisons jumelées; 297 maisons unifamiliales; une zone commerciale; un parc central; des sentiers et des espaces ouverts; 10 % des logements doivent être considérés comme des logements abordables. Le site a été zoné pour usage agricole, est situé à l'extérieur des zones de peuplement et n'est pas desservi par les services municipaux d'égout et d'eau .
AMZ liés aux priorités provinciales – Établissements de soins de longue durée (13³)				
19. 31 juillet 2020	Ajax, région de Durham	Municipalité au nom du promoteur	Schlegel Villages	Construire un établissement de soins de longue durée de 192 lits qui emploie environ 230 personnes.
20. 12 août 2020	Aurora, région de York ¹	Province	À acquérir (à compter de l'émission d'un AMZ)	Autoriser l'exploitation d'un foyer d'hébergement ou de soins de longue durée sur un site appartenant à la province. Cet AMZ vise à autoriser l'aménagement d'un établissement de soins de longue durée de 128 lits.

Date d'entrée N ^{bre} en vigueur	Municipalité	Demandeur	Développeur/ Principales parties	Description
21. 12 août 2020	Hamilton ¹	Province	À acquérir (à compter de l'émission d'un AMZ)	Autoriser l'exploitation d'un foyer d'hébergement ou de soins de longue durée sur un site appartenant à la province. Cet AMZ vise à autoriser l'aménagement d'un établissement de soins de longue durée de 256 lits.
22. 12 août 2020	Mississauga, région de Peel ¹	Province	À acquérir (à compter de l'émission d'un AMZ)	Autoriser l'exploitation d'un foyer d'hébergement ou de soins de longue durée sur un site appartenant à la province. Cet AMZ vise à autoriser l'aménagement d'un établissement de soins de longue durée de 512 lits.
23. 12 août 2020	Oakville, région de Halton ¹	Province	À acquérir (à compter de l'émission d'un AMZ)	Autoriser l'exploitation de foyers de soins de longue durée seulement sur un site appartenant à la province. Cet AMZ vise à autoriser l'aménagement d'un établissement de soins de longue durée de 512 lits.
24. 12 août 2020	Toronto ¹	Province	À acquérir (à compter de l'émission d'un AMZ)	Autoriser l'exploitation d'un foyer d'hébergement ou de soins de longue durée sur un site appartenant à la province. Cet AMZ vise à autoriser l'aménagement d'un établissement de soins de longue durée de 256 lits.
25. 12 août 2020	Vaughan, région de York ¹	Province	À acquérir (à compter de l'émission d'un AMZ)	Autoriser l'exploitation de foyers de soins de longue durée seulement sur un site appartenant à la province. Cet AMZ vise à autoriser l'aménagement d'un établissement de soins de longue durée de 256 lits.
26. 28 août 2020	Ajax, région de Durham ¹	Province	À acquérir (à compter de l'émission d'un AMZ)	Autoriser l'exploitation de maisons de retraite et de foyers de soins de longue durée sur un site appartenant à la province. Cet AMZ vise à autoriser l'aménagement d'un établissement de soins de longue durée de 320 lits.
27. 28 août 2020	Toronto ¹	Province	À acquérir (à compter de l'émission d'un AMZ)	Autoriser l'exploitation d'un foyer de soins de longue durée sur un site appartenant à la province. Cet AMZ vise à autoriser l'aménagement d'un établissement de soins de longue durée de 320 lits.
28. 31 août 2020	Mississauga, région de Peel ¹	Province	À acquérir (à compter de l'émission d'un AMZ)	Autoriser l'exploitation d'un hôpital, d'un établissement de soins de longue durée, d'une maison de retraite, d'un hospice, d'un centre de jour pour personnes âgées et d'un cabinet médical sur un site appartenant à la province. Cet AMZ vise à autoriser l'aménagement d'un établissement de soins palliatifs, d'un établissement de services de santé ainsi que de deux foyers de soins de longue durée totalisant 640 lits.
29. 5 mars 2021	Markham, région de York ¹	Développeur	Mon Sheong Foundation	Autoriser la construction de deux immeubles de sept étages qui pourront être utilisés à des fins institutionnelles et résidentielles, y compris 250 logements abordables pour les personnes âgées et un établissement de soins de longue durée de 160 lits.

Date d'entrée N ^{bre} en vigueur	Municipalité	Demandeur	Développeur/ Principales parties	Description
AMZ liés aux priorités provinciales – Logement abordable (10⁴)				
30. 2 juill. 2020	Toronto	Municipalité	Ville de Toronto	Planter 56 maisons modulaires dans le cadre de la réponse de la Ville à la COVID-19.
31. 8 juill. 2020	Toronto	Municipalité	Ville de Toronto	Planter 44 maisons modulaires dans le cadre de la réponse de la Ville à la COVID-19.
32. 22 oct. 2020	Toronto ¹	Province	Approvisionnement en cours	Autoriser l'aménagement d'un maximum de trois immeubles résidentiels. Site du bâtiment industriel patrimonial de Dominion Wheel and Foundries; le terrain appartient à la province.
33. 22 oct. 2020	Toronto ¹	Province	Consortium WDL (Dream Unlimited, Kilmer Group et Tricon Capital Group)	Autoriser la construction de trois immeubles de 839 logements, dont 252 logements abordables. Le terrain appartient à la province.
34. 22 oct. 2020	Toronto ¹	Province	Consortium WDL	Autoriser la construction de deux immeubles résidentiels de 661 logements, dont 198 logements abordables. Le terrain appartient à la province.
35. 6 nov. 2020	Vaughan, région de York ¹	Municipalité au nom du promoteur	Cortel Group	Autoriser un aménagement de zones à usage mixte comprenant 3 700 unités résidentielles réparties dans 13 immeubles d'une hauteur maximale de 30 étages. Le promoteur s'est engagé à ce qu'au moins 10 % du nombre total de logements résidentiels soient des logements abordables.
36. 5 mars 2021	Hamilton	Municipalité	Ville de Hamilton	Autoriser des utilisations résidentielles au rez-de-chaussée d'un immeuble commercial pour créer 15 logements abordables. Il s'agit de l'un des projets entrepris dans le cadre de l'Initiative pour la création rapide de logements de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Les projets doivent être achevés dans les 12 mois sans quoi le financement doit être retourné.
37. 5 mars 2021	Vaughan, région de York ¹	Municipalité au nom du promoteur	Bracor Limited, Crinklewood Development Inc.	Autoriser un aménagement de zones à usage mixte à haute densité à proximité d'une station GO potentielle, composée d'un total de 11 507 logements, dont au moins 10 % sont des logements abordables. La station GO potentielle n'est pas encore proposée ni financée par Metrolinx.
Les AMZ contribueront à la réponse à la COVID-19 (5⁵)				
38. 24 avril 2020	Toronto	Municipalité	Centre Sunnybrook des sciences de la santé	Accroître la capacité hospitalière du Centre Sunnybrook des sciences de la santé. Le conseil municipal de Toronto n'a pas tenu de réunions en personne d'examen des projets d'aménagement en raison de la pandémie de COVID-19, même si la province a donné aux municipalités le pouvoir de tenir des réunions virtuelles et électroniques.
39. 8 juill. 2020	Toronto	Municipalité	Ville de Toronto	Appliqué à tous les terrains de la Ville; autorise l'aménagement de terrasses dans n'importe quel établissement de restauration pour aider les restaurants pendant la pandémie. Cet AMZ a été révoqué automatiquement le 16 novembre 2020.
Autre				
40. 29 avril 2019	Vaughan, région de York	Municipalité au nom du promoteur	SmartCentres	Autoriser la réinstallation d'un Walmart pour un projet d'aménagement de zones à usage mixte. Les détails du projet d'aménagement sont inconnus.

N ^{bre}	Date d'entrée en vigueur	Développeur/ Principales parties			Description
		Municipalité	Demandeur		
41.	24 avril 2020	Brampton, région de Peel	Municipalité au nom du promoteur	TACC	Faciliter un aménagement de zones à usage mixte de 113 maisons unifamiliales et de 25 blocs de maisons en rangée comprenant 161 logements. Le bloc d'espaces d'emploi vise à satisfaire à une exigence minimale de 860 emplois. Le Tribunal d'appel de l'aménagement local (TAAL) de l'époque était alors saisi de l'affaire. Le personnel du Ministère a recommandé au Ministre de ne pas émettre l'AMZ, car il serait perçu comme usurpant l'autorité du TAAL et créerait un précédent pour les futures demandes d'AMZ pour des affaires portées devant le TAAL.
42.	8 juill. 2020	Lacs Kawartha	Municipalité au nom du promoteur	Craft Development Itée	Faciliter un aménagement de zones à usage mixte d'au plus 815 logements résidentiels comportant des installations commerciales et communautaires et des espaces ouverts. Le Tribunal d'appel de l'aménagement local (TAAL) de l'époque avait été saisi de l'affaire et le personnel du Ministère avait indiqué que l'émission d'un AMZ créerait un précédent.
43.	13 août 2020	East Gwillimbury, région de York	Municipalité	NewRoads Automotive Group	Autoriser l'établissement d'un parc de vente de voiture de luxe, qui comprendrait sept concessionnaires automobiles indépendants et créerait de 400 à 500 emplois.
44.	30 oct. 2020	Cambridge, région de Waterloo ¹	Municipalité au nom du promoteur	SmartCentres	Autoriser l'aménagement d'une collectivité à haute densité et à usage mixte, axée sur le transport en commun, près du lieu prévu pour une station de transport en commun. Le propriétaire foncier a affirmé que le projet offrirait entre 5 000 et 10 000 maisons une fois terminé, y compris des condominiums et des appartements locatifs de hauteurs basse et élevée, des maisons en rangée et des logements pour personnes âgées.

1. Ces 26 AMZ n'étaient accompagnés d'aucune preuve indiquant que les municipalités du palier supérieur avaient été informées ou consultées à leur sujet.

2. Ces 13 AMZ autoriseraient l'aménagement de terrains situés en dehors des limites des règlements municipaux où les services municipaux pourraient ne pas encore être planifiés.

3. Voir les numéros 2 et 3 ci-dessus pour les douzième et treizième AMZ émis pour faciliter la construction d'un foyer de soins de longue durée.

4. Voir les numéros 18 et 29 ci-dessus pour les neuvième et dixième AMZ émis pour faciliter la construction d'un immeuble résidentiel avec logements abordables.

5. Voir les numéros 10, 30 et 31 ci-dessus pour les troisième, quatrième et cinquième AMZ émis pour faciliter la réponse à la COVID-19.

Annexe 13 : Arrêtés ministériels de zonage de 2000 à 2018

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Année	Municipalité	Zonage original	AMZ – Zonage
Conserver les zones naturelles et les terres agricoles			
2003	Pickering, région de Durham	Agricole, rural	Autoriser uniquement les usages agricoles et les usages connexes sur les terres de la réserve agricole Duffins-Rouge
2003	Fort Érié, région de Niagara	Inconnu	Permettre la conservation et la gestion de la flore et de la faune; Autoriser les bâtiments destinés au contrôle des inondations et de l'érosion et aux services publics
2003	Richmond Hill, région de York	Inconnu	Autoriser uniquement des utilisations à des fins de conservation et les usages existants sur certains terrains situés dans la zone de la moraine d'Oak Ridges
2003	Richmond Hill, région de York	Inconnu	Autoriser uniquement les usages existants sur les terres de North Leslie dans la zone d'étude du Plan de la ceinture de verdure
2003	Différentes municipalités de la région élargie du Golden Horseshoe	Divers	Autoriser uniquement les usages existants sur les terres situées à l'extérieur des zones urbaines de la zone d'étude du Plan de la ceinture de verdure
2005	Fort Érié, région de Niagara	Inconnu	Usages à des fins de conservation et de la lutte contre les inondations
2006	Comté de Haldimand	Résidentiel	Interdire toute utilisation et la construction ou l'agrandissement de structures
2009	Bradford West Gwillimbury, comté de Simcoe	Agricole	Agriculture
2010	Hamilton	Agriculture et conservation	Agriculture et gestion de la conservation
Autoriser l'aménagement à des fins résidentielles, commerciales et industrielles			
2000	Chatham-Kent	Inconnu	Autoriser la construction de bâtiments pour abriter des machines à sous
2000	Innisfil, comté de Simcoe	Inconnu	Autoriser l'exploitation de machines à sous à Georgian Downs
2001	Markham, région de York	Inconnue	Autoriser l'aménagement de cimetières et les usages connexes
2001	Blanc	Aucun (non constitué en personne morale)	Autoriser l'aménagement d'un logement saisonnier et d'une cabine pour invités
2005	Blandford-Blenheim, comté d'Oxford	Inconnu	Autoriser l'aménagement d'une installation de fabrication automobile
2007	Canton de Wainwright	Aucun (non constitué en personne morale)	Autoriser l'implantation de 36 maisons mobiles dans un parc de maisons mobiles
2009	Bradford West Gwillimbury, comté de Simcoe	Agricole, rural	Usage à des fins d'emploi
2009	Bradford West Gwillimbury, comté de Simcoe	Agricole, rural	Usage à des fins d'emploi

Année	Municipalité	Zonage original	AMZ – Zonage
2012	Elliot Lake	Espace ouvert	Autoriser temporairement un supermarché dans un centre communautaire (jusqu'en juillet 2015)
2013	Caledon, région de Peel	Agricole	Industriel, centre de gestion des eaux pluviales, protection environnementale
2015	Toronto	Inconnu	Autoriser la construction d'une installation de sport
2016	Toronto	Inconnu	À des fins de santé et de sécurité publiques
2016	Welland, région de Niagara	Utilisations industrielles générales	Autoriser la construction d'une installation de fabrication



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
www.auditor.on.ca

ISSN 1911-7078 (En ligne)
ISBN 978-1-4868-5673-2
(PDF, 2021 ed.)

Photos en couverture :
© iStockphoto.com/Francesco Scatena