

Audit du rendement

Arrêtés ministériels de zonage

// Rapport de l'auditeur indépendant



Table des matières

1.0 L'audit en bref	1
// Pourquoi nous avons effectué cet audit	1
// Notre conclusion	2
// Nos constatations	3
2.0 Contexte	8
2.1 Cadre d'aménagement du territoire de l'Ontario	8
2.3 Historique de l'utilisation des AMZ	11
2.4 Changements de zonage dans le cadre du processus municipal d'aménagement du territoire contre AMZ	14
2.5 Traitement des demandes d'AMZ	19
2.6 Examen récent du processus de traitement des AMZ et changements apportés à celui-ci	21
3.0 Objectif et étendue de l'audit	23
4.0 Nos constatations	24
4.1 Les AMZ peuvent aider à régler les questions urgentes et procurer des avantages aux Ontariens	24
4.2 Évaluation préliminaire des demandes d'AMZ par le Ministère	26
4.3 Certaines demandes d'AMZ sont demeurées sans réponse pendant des années, tandis que d'autres ont été priorisées par le bureau du ministre sans justification documentée	40
4.4 Les problèmes liés à la capacité des infrastructures et à la viabilisation du site n'étaient souvent pas décelés avant la prise d'un AMZ	49

4.5	Le Ministère n'a pas évalué l'impact financier que représentent les AMZ pour les municipalités et les contribuables	58
4.6	Risques environnementaux et répercussions sur l'agriculture associés aux rezonages effectués au moyen d'AMZ	61
4.7	Consultation des autochtones au sujet des AMZ	83
4.8	Le Ministère a cessé de formuler des recommandations au ministre au sujet des AMZ	93
4.9	Les avis d'AMZ n'ont pas informé efficacement les Ontariens	96
4.10	La surveillance des résultats des AMZ est inefficace	100
4.11	Nouveau cadre des arrêtés de zonage	105
	Recommandations et réponses de l'entité auditée	107
	Critères d'audit	121
	Approche d'audit	122
	Opinion d'audit	123
	Acronymes	124
	Annexe 1 : Éléments clés du Cadre d'aménagement du territoire de l'Ontario	125
	Annexe 2 : Questions d'intérêt provincial dans la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	127
	Annexe 3 : Permis et approbations qui peuvent être nécessaires après le dépôt d'un AMZ	129
	Annexe 4 : Modifications législatives récentes qui ont renforcé la portée et l'autorité des AMZ, 2020 à 2024	133



1.0 L'audit en bref

// Pourquoi nous avons effectué cet audit

- Les arrêtés ministériels de zonage (AMZ) sont des outils réglementaires qui autorisent le Ministre à prendre, en vertu de l'article 47 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, des arrêtés de zonage qui réglementent l'utilisation des terres en Ontario. Les arrêtés de zonage sont pris à la discrétion du ministre des Affaires municipales et du Logement (le ministre). Les responsabilités du ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) comprennent la communication de renseignements à l'appui de la prise de décisions concernant les AMZ par le Ministre.
- En Ontario, le zonage des terres est habituellement déterminé dans le cadre du processus municipal d'aménagement du territoire, conformément à la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Ce processus comprend des exigences particulières qui doivent être respectées, dont la plupart sont différentes de celles d'un AMZ.
- Au cours de la période de 5 ans allant de 2019 à 2023, 114 AMZ ont été pris en Ontario, soit 23 par année en moyenne. Cela représente 17 fois plus d'AMZ par rapport aux deux décennies précédentes. Ces AMZ ont été utilisés pour déroger à des règlements municipaux de zonage.
- En raison de leur utilisation accrue, les membres du public veulent savoir comment et pourquoi les AMZ sont pris, et comment cette méthode de zonage des terres est susceptible d'avoir une incidence sur leurs collectivités, les zones agricoles et les espaces naturels.



// Notre conclusion

Notre audit a permis de conclure que le Ministère ne fournit pas systématiquement au ministre des renseignements complets et opportuns concernant les projets proposés pour un AMZ. Nous avons constaté qu'il avait fallu en moyenne 14 semaines au Ministère pour évaluer les demandes d'AMZ, soit plus du double de son objectif de 6 semaines, qui était en place jusqu'en juin 2023. Environ le tiers des AMZ ont été évalués dans un délai de six semaines.

Nous avons également observé qu'il n'y avait pas de protocole ni de justification apparente pour accorder la priorité à certaines demandes d'AMZ par rapport à d'autres. Le bureau du ministre a souvent choisi les demandes d'AMZ sur lesquelles travailler, établissant des délais ponctuels (et souvent courts) pour que le Ministère examine la demande.

Le Ministère n'a pas évalué systématiquement si un changement de zonage au moyen d'un AMZ, par opposition au processus municipal d'aménagement du territoire, était nécessaire. Pour la grande majorité des demandes d'AMZ, le Ministère n'a fourni aucune solution de rechange en matière de zonage ni aucune recommandation sur la question de prendre ou non l'AMZ en se fondant sur son expertise en matière d'aménagement du territoire. Nous avons constaté que, dans les cas où le Ministère a formulé des recommandations, comme l'évaluation des risques ou leur atténuation, le bureau du ministre ne les a pas acceptées.

La plupart des trousseaux d'information préparés pour le bureau du ministre ne contenaient pas le genre de renseignements détaillés sur les risques normalement pris en compte dans les décisions de zonage municipal. Ceux-ci comprennent des renseignements clés sur la capacité et la viabilisation des infrastructures, les dangers naturels et l'environnement, ainsi que les fardeaux financiers pour les régions, les municipalités et les contribuables.

Certains projets sur les sites ayant fait l'objet d'un changement de zonage au moyen d'un AMZ ne seront pas desservis (par exemple, l'eau et les eaux usées) pendant plusieurs années et parfois des décennies. Ils doivent maintenant composer avec des retards prévisibles et importants. Ces retards soulèvent la question de savoir pourquoi un AMZ a été utilisé au lieu du processus municipal d'aménagement du territoire.

Enfin, notre audit a conclu que le Ministère n'avait pas mis en place de mécanismes pour déterminer si les projets soutenus par les AMZ progressaient. Le Ministère n'a pas établi ni suivi d'objectifs précis pour les AMZ individuels ou d'objectifs pour les AMZ collectivement, comme la création d'un nombre ciblé de logements, y compris des logements abordables, ou d'emplois permanents.

Le Ministère a accepté l'ensemble des 19 recommandations.

// Nos constatations

Aucune évaluation n'a été effectuée pour déterminer si les AMZ étaient nécessaires ou justifiés

- Les promoteurs d'AMZ, qui peuvent comprendre des promoteurs, des propriétaires fonciers, des municipalités et d'autres ministères, ont souvent cité des délais plus courts comme raison principale, aux fins d'aménagement, pour laquelle ils demandaient un AMZ au lieu de suivre le processus de modification du zonage municipal. Le Ministère n'a pas évalué si l'utilisation d'un AMZ était justifiée ou nécessaire pour un projet donné, notamment s'il allait l'accélérer.
- La *Loi sur l'aménagement du territoire* exige que le ministre tienne compte des questions d'intérêt provincial lorsqu'il prend des décisions en matière d'aménagement. Pourtant, dans plus de la moitié des AMZ de notre échantillon, les renseignements préparés aux fins d'examen par le ministre ne permettaient pas de déterminer ou d'évaluer comment le changement de zonage possible affectait les questions d'intérêt provincial, par exemple en protégeant l'environnement et les terres agricoles, ou en offrant des possibilités d'emploi et des logements adéquats, ou plutôt susceptible de nuire à celles-ci.

» **Recommandation 1**

Le Ministère n'a pas pris en compte les conditions demandées par les municipalités

- La moitié des AMZ pris de 2019 à 2023 concernaient des ensembles de logements et l'inclusion de logements abordables était la condition la plus souvent exigée par les municipalités en échange de leur soutien aux demandes d'AMZ. Le Ministère ne fait pas de suivi du nombre de nouveaux logements abordables à créer au moyen d'AMZ
- Les demandes des municipalités pour que soient évalués ou atténués les risques associés à une demande d'AMZ, comme la dégradation de l'environnement, n'étaient souvent pas incluses dans les renseignements fournis au bureau du ministre. Dans ces cas, aucun ajustement n'était apporté pour tenir compte de ces conditions avant que l'AMZ soit pris.

» **Recommandations 3 et 4**

// Nos constatations

Certaines demandes d'AMZ ont été traitées en priorité par le bureau du ministre, tandis que d'autres ont été laissées sans réponse pendant des années

- Le Ministère ne dispose pas d'un protocole pour établir l'ordre de priorité des demandes d'AMZ et n'a pas établi de délai cible pour répondre aux demandeurs. Certaines demandes d'AMZ sont demeurées sans réponse pendant des années.
- Il a fallu au Ministère en moyenne 14 semaines pour évaluer un AMZ, soit plus du double de son objectif interne de six semaines, qui était en place jusqu'en juin 2023; 32 % des AMZ ayant été évalués dans ce délai.
- Le bureau du ministre a accordé la priorité à 36 % des demandes d'AMZ de notre échantillon (9 sur 25).
- Le personnel du bureau du ministre a donné des directives selon lesquelles certaines demandes devaient être évaluées et soumises au Ministre dans des délais particulièrement courts. Aucune justification n'a été documentée en ce qui concerne les délais indiqués au Ministère ou indiquant la raison pour laquelle certaines demandes d'AMZ ont été traitées en priorité par rapport à d'autres demandes.

» **Recommandations 5, 6 et 7**

Les questions relatives à la capacité des infrastructures, aux enjeux de planification locale et aux répercussions financières potentielles n'ont souvent pas été prises en compte, alors qu'elle le sont dans le cadre des processus municipaux d'aménagement du territoire

- La capacité des infrastructures et l'accès aux services de viabilisation (par exemple l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées) sont des facteurs clés de tout aménagement et sont pris en compte dans le processus municipal de modification du zonage. Nous avons constaté que, pour la plupart des AMZ, il n'y avait pas d'évaluation visant à déterminer si les sites visés par le changement de zonage avaient accès à des services de viabilisation.
- En avril 2024, 18 % des projets liés aux AMZ faisaient toujours face à des retards importants liés aux services de viabilisation.
- Le Ministère n'a jamais sollicité les commentaires des municipalités locales et régionales sur l'incidence que les projets liés aux demandes d'AMZ pourraient avoir sur d'autres aménagements prévus dans les collectivités touchées.

// Nos constatations

- Le Ministère n'évalue pas les répercussions financières des AMZ sur les municipalités locales et régionales ou les contribuables.

» **Recommandations 8, 9 et 10**

Le Ministère n'a pas cerné et n'a pas atténué de façon systématique les risques environnementaux et les répercussions sur l'agriculture associés aux AMZ

- Lors de l'examen des demandes d'AMZ, le Ministère n'a pas communiqué systématiquement avec des experts clés pour cerner les dangers naturels, comme les inondations, ou les risques environnementaux, comme la perte ou la dégradation des caractéristiques naturelles, associés au rezonage.
- Dans les cas où le Ministère a collaboré avec de tels experts, il n'a souvent pas donné suite à leurs recommandations ayant trait à l'évaluation des risques ni recommandé de mesures pour atténuer les risques avant ou après le rezonage.
- Les terres agricoles à fort rendement sont habituellement protégées de la plupart des formes d'aménagement dans le cadre du processus de planification de l'aménagement du territoire de l'Ontario. Nous avons constaté que le Ministère n'évaluait pas les répercussions sur l'agriculture associées aux AMZ lorsqu'il examinait le rezonage de ces secteurs.
- Les terres agricoles rezonées ont affiché une augmentation moyenne de la valeur de 46 %, selon une évaluation effectuée à notre demande par la Société d'évaluation foncière des municipalités.

» **Recommandation 11**

L'approche du Ministère en matière de consultation des Autochtones sur les AMZ manque de cohérence et de transparence

- Pour 12 (48 %) des 25 AMZ inclus dans notre échantillon, il n'y avait pas de preuve indiquant que le Ministère avait communiqué dans quelque mesure que ce soit avec les collectivités autochtones touchées avant que les AMZ soient pris.
- Selon des dirigeants de collectivités autochtones avec lesquels nous nous sommes entretenus, l'étendue et le moment de la consultation du Ministère auprès de leurs collectivités, ces consultations n'étaient pas significatives et avaient été retardées, et

// Nos constatations

elles ne satisfaisaient pas aux exigences liées à l'obligation de la province de consulter les peuples autochtones relativement à leurs droits ancestraux ou issus de traités qui s'appliquent aux terres rezonées au moyen d'un AMZ. Certains estimaient qu'ils auraient pu soutenir l'aménagement s'ils avaient été mobilisés plus tôt dans le processus.

» Recommandation 12

Le Ministère a cessé de formuler des recommandations au ministre au sujet des AMZ

- En 2019 et 2020, 46 % des trousseaux d'information préparés à l'intention du bureau du ministre comprenaient une analyse des options de rezonage du site pour lequel l'AMZ avait été demandé. Quelques-unes renfermaient également une recommandation concernant la prise ou non de l'AMZ demandé. Cette pratique a presque entièrement cessé en 2021.
- Les conseils de planificateurs de l'utilisation du sol professionnels pourraient fournir un contexte et une analyse importants pour la prise de décisions concernant les AMZ demandés. Nous avons constaté que même si le Ministère fait appel à des planificateurs professionnels de l'aménagement du territoire, il n'a pas mis en place de processus uniforme pour fournir au bureau du ministre des opinions professionnelles concernant les demandes d'AMZ, que leurs recommandations soient acceptées ou non.
- Les cadres supérieurs du Ministère nous ont dit que, afin de composer avec le nombre croissant de demandes d'AMZ et les pressions exercées par le bureau du ministre pour établir l'ordre de priorité des AMZ et rédiger ceux-ci dans de courts délais, ils ont demandé à leur personnel chargé de l'aménagement du territoire de se concentrer sur le fait de fournir des renseignements factuels résumés au lieu de présenter des analyses, des recommandations et des contextes exhaustifs en vue de la prise de décisions éclairées.

» Recommandation 13

// Nos constatations

La conception du nouveau cadre des arrêtés de zonage ne tient pas compte de tous les problèmes importants liés aux AMZ

- En avril 2024, le Ministère a instauré un cadre d'arrêté de zonage qui vise à fournir un ensemble cohérent d'attentes en ce qui concerne les éléments que doivent soumettre les demandeurs d'AMZ et la façon dont le ministre peut évaluer ces demandes.
- Le cadre ne traite pas de certains des problèmes importants relevés dans le présent rapport, comme ceux relatifs à la documentation de l'établissement de l'ordre de priorité et des délais d'évaluation des demandes d'AMZ, ainsi que le manque de détermination rapide des risques liés aux dangers naturels et à l'environnement.

» **Recommandation 19**



2.0 Contexte

2.1 Cadre d'aménagement du territoire de l'Ontario

L'aménagement du territoire s'entend du processus stratégique employé pour orienter les décisions relatives à la gestion de la croissance et du changement dans les collectivités, y compris où et comment des travaux d'aménagement peuvent être exécutés et où de tels travaux ne devraient pas avoir lieu. En Ontario, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) est responsable du cadre général d'aménagement du territoire, ce qui comprend la *Loi sur l'aménagement du territoire*, la Déclaration provinciale sur la planification, 2024 (DPP) et certains plans provinciaux d'aménagement du territoire. Les administrations municipales sont responsables de la mise en œuvre des politiques provinciales d'aménagement du territoire à l'échelle locale et de la réglementation indiquant où et comment seront mis en œuvre les projets d'aménagement au sein de leurs collectivités.

En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les décisions relatives à l'aménagement du territoire que prennent les municipalités doivent habituellement respecter l'orientation stratégique de la province. Cela nécessite généralement la coordination de plusieurs ministères, organismes, membres du public et décideurs municipaux. La DPP fournit une orientation stratégique sur les questions d'aménagement du territoire afin de promouvoir « un aménagement approprié tout en protégeant les ressources d'intérêt provincial, la santé et la sécurité publiques ainsi que la qualité de l'environnement naturel et du milieu bâti ». L'**annexe 1** décrit les principaux éléments du cadre d'aménagement du territoire de l'Ontario. À l'exception des AMZ, les décisions doivent respecter la hiérarchie du cadre d'aménagement du territoire. Par exemple, les règlements de zonage doivent être conformes aux plans municipaux officiels, qui doivent quant à eux être conformes à la DPP.

La **figure 1** énumère les objectifs de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Les décisions d'aménagement doivent tenir compte des questions d'intérêt provincial. Ces questions comprennent, par exemple, la protection des écosystèmes, y compris les zones naturelles, les caractéristiques et les fonctions, la protection des ressources agricoles de la province, et l'offre adéquate d'une gamme complète de logements, y compris des logements abordables. L'**annexe 2** présente une liste exhaustive des questions d'intérêt provincial énoncées dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*.

Figure 1 : Objets de la *Loi sur l'aménagement du territoire*

Source : Article 1.1 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*

Les objets de la *Loi sur l'aménagement du territoire* sont les suivants :

- » 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 dans les décisions prises aux niveaux provincial et municipal en matière d'aménagement;
- » instaurer des méthodes d'aménagement ouvertes, accessibles, d'exécution rapide et efficaces, 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.

2.2 Arrêtés ministériels de zonage

L'article 47 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* autorise le ministre à exercer des pouvoirs de zonage qui sont habituellement conférés aux municipalités locales. Un arrêté ministériel de zonage (AMZ) consiste en un règlement de l'Ontario (Règl. de l'Ont.) pris en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* pour créer des exigences en matière d'aménagement, ou pour modifier les exigences existantes énoncées dans les règlements de zonage d'une municipalité ou déroger à celles-ci. Des AMZ renforcés (un type d'AMZ introduit dans la *Loi sur l'aménagement du territoire* en 2020) peuvent également être utilisés pour déroger aux approbations de plans d'implantation municipaux et pour ajouter ou supprimer des exigences relatives aux logements abordables.

Les AMZ sont pris à l'entière discrétion du ministre. Ils peuvent s'appliquer à n'importe quelle terre en Ontario et :

- » permettre l'utilisation d'un terrain à des fins précises (par exemple, pour la fabrication, le logement, les soins de santé, les soins de longue durée, etc.);
- » interdire l'utilisation d'un terrain à des fins précises (par exemple, pour protéger une caractéristique écologiquement fragile);
- » régler l'emplacement, l'utilisation, la hauteur, la taille et l'espacement des bâtiments et des structures.

Les AMZ que prend le ministre n'ont pas à respecter les plans municipaux ou provinciaux. Depuis 2021, il n'est pas non plus nécessaire que les AMZ respectent la DPP, sauf dans la zone de la ceinture de verdure (une bande d'environ deux millions d'acres de terres agricoles, de terres humides et de terres boisées protégées encerclant la région densément peuplée de la région élargie du Golden Horseshoe dans le Sud de l'Ontario). Ce changement a été appliqué rétroactivement, de sorte que les AMZ pris avant cette date n'ont pas non plus à être conformes à la DPP.

En cas d'incompatibilité entre un AMZ et un règlement municipal de zonage, l'AMZ l'emporte.

2.3 Historique de l'utilisation des AMZ

Le pouvoir de prendre des AMZ existe depuis 1946, année de l'adoption de la *Loi sur l'aménagement du territoire* (la Loi). Depuis, des changements importants ont été apportés à la Loi et à la façon dont les AMZ sont utilisés par le gouvernement.

Au départ, un AMZ pouvait être pris uniquement à l'égard d'un terrain qui n'était pas visé par un plan officiel ou un règlement de zonage. En 1968, il a été déterminé que des AMZ pouvaient être pris relativement à des terrains n'importe où en Ontario, mais qu'ils devaient respecter les plans officiels (lorsque de tels plans étaient en vigueur). Dans les années 1970, la Loi a de nouveau été modifiée pour inclure l'obligation de fournir un avis public à la suite du dépôt d'un AMZ.

Le livre blanc de la province de 1979 relatif à la Loi indiquait que les AMZ devaient être utilisés :

- » dans des circonstances particulières où un intérêt provincial doit être protégé jusqu'à ce que les règlements municipaux de zonage puissent être modifiés pour offrir des mesures de protection adéquates;
- » dans certaines régions du Nord de l'Ontario sans administration municipale où la nouvelle croissance doit être contrôlée;
- » pour imposer des contrôles dans les zones où l'absence de réglementation municipale adéquate pourrait causer des problèmes en raison de pressions associées à la croissance.

La **figure 2** montre le nombre d'AMZ pris en vertu de la Loi au cours de la période de 25 ans allant de 1999 à 2023. La **figure 3** présente les AMZ pris par le passé et les AMZ récents selon leur objet principal.

Figure 2 : Arrêtés ministériels de zonage pris en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire, de 1999 à 2023

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

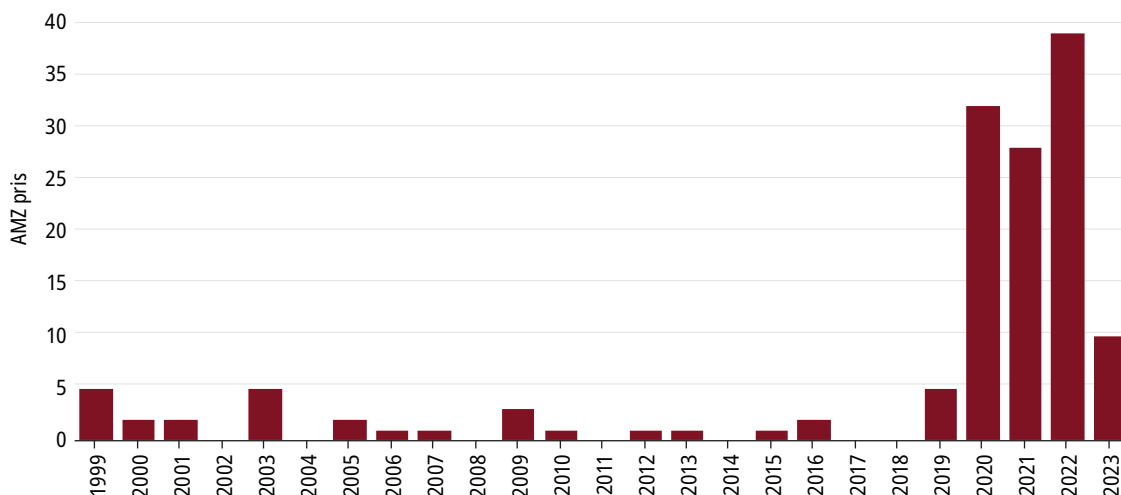
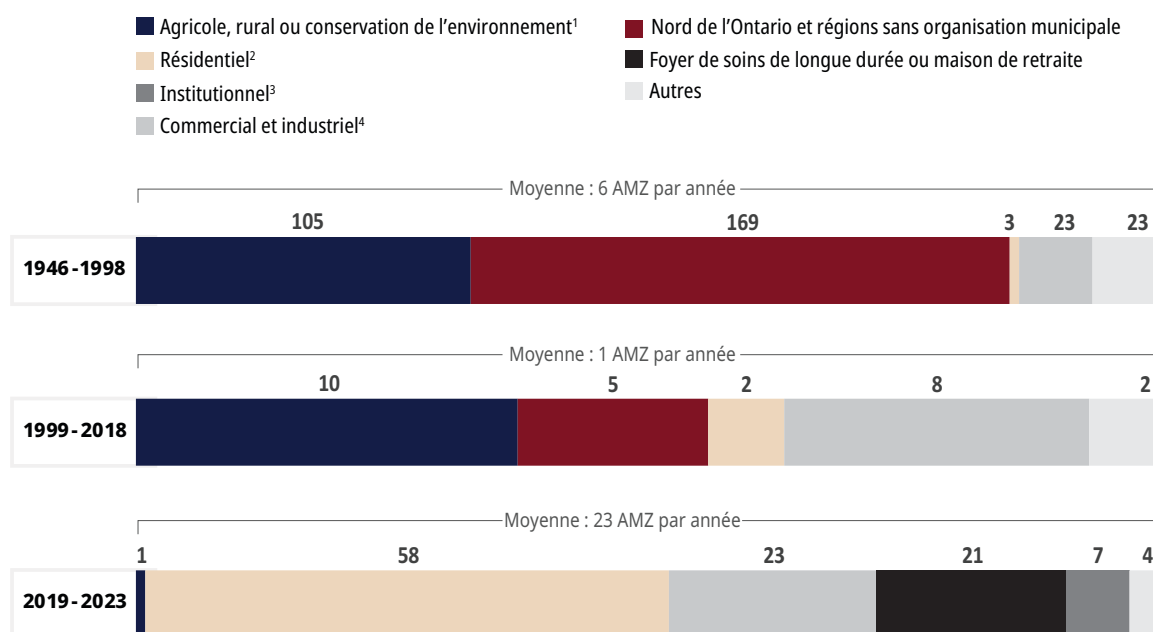


Figure 3 : Nombre d'arrêtés ministériels de zonage, selon l'objet principal, de 1946 à 2023

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



- 1 Avant 1999, cela comprend les AMZ pris pour interdire les aménagements commerciaux dans les régions rurales.
- 2 Après 2019, cela comprend les AMZ pris aux fins de grands aménagements résidentiels ou à usage mixte, de logements abordables et avec services de soutien, et de collectivités axées sur le transport en commun.
- 3 Cela comprend les AMZ pris aux fins de la construction d'hôpitaux, d'établissements de soins de santé, d'écoles et d'autres bâtiments publics.
- 4 Cela comprend les AMZ pris pour des usages commerciaux, industriels ou de fabrication, et aux fins de la construction d'entrepôt.

Notre examen des données du Ministère et des dossiers historiques sur les AMZ pris entre 1946 et 1998 a révélé que 323 AMZ ont été pris, soit une moyenne de 6 par année. La grande majorité (85 %) de ces AMZ ont été pris pour établir des règlements de zonage dans le Nord de l'Ontario dans les régions sans organisation municipale et pour protéger les zones agricoles et naturelles des pressions exercées par l'aménagement, conformément au livre blanc de 1979.

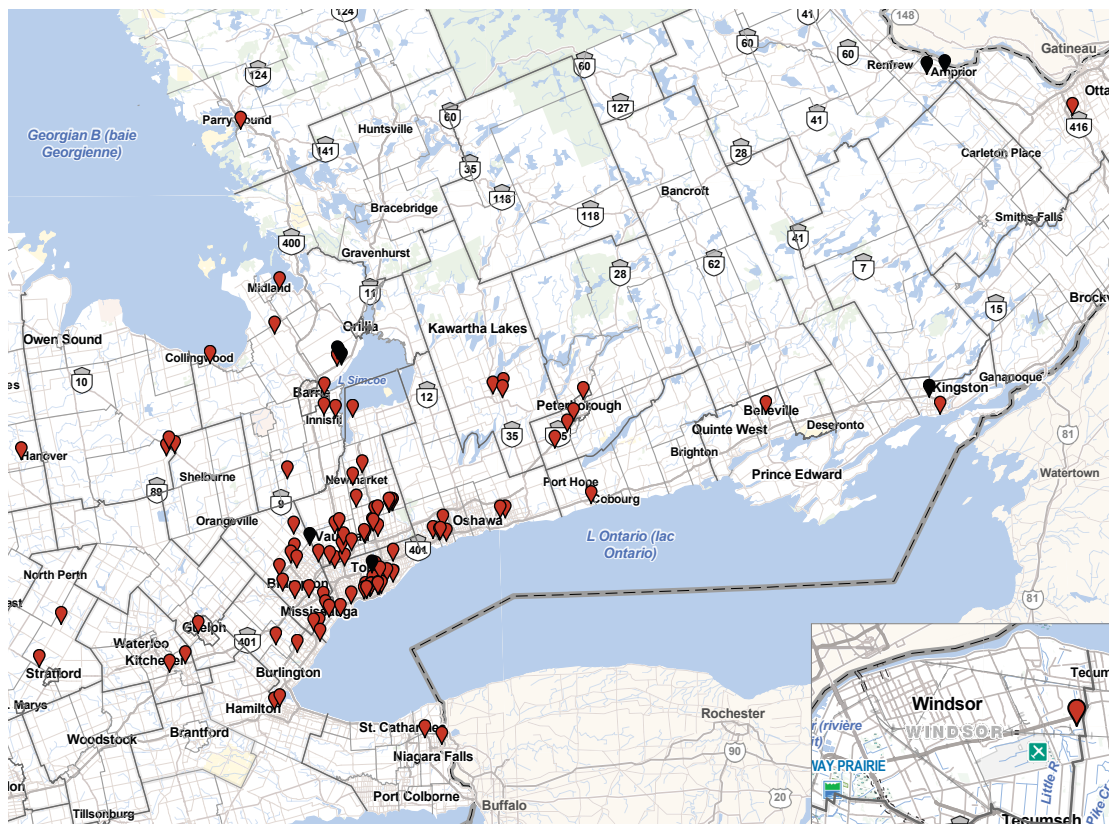
Au cours de la période de 20 ans allant de 1999 à 2018, 27 AMZ ont été pris, avec une moyenne d'un seul AMZ par année. Au cours de cette période, 55 % des AMZ ont été pris à des fins de conservation de terres agricoles et de l'environnement ou ont visé des zones sans organisation municipale, et 2 AMZ (7 %) ont été utilisés pour des projets résidentiels mineurs.

À titre de comparaison, au cours de la période de 5 ans allant de 2019 à 2023, 114 AMZ ont été pris, soit 23 par année en moyenne. Il y a également eu un changement évident dans l'objectif des AMZ; en effet, 51 % des AMZ visaient à soutenir des projets résidentiels, et un seul a été pris à des fins de conservation de l'environnement. Au cours de cette période de 5 ans, 32 AMZ ont été pris à la demande de ministères partenaires comme le ministère de l'Infrastructure et le ministère des Soins de longue durée. La **figure 4** montre l'emplacement des AMZ récents, qui sont concentrés autour de la région du Grand Toronto.

Figure 4 : Emplacements des 114 AMZ pris de 2019 à 2023

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Légende : ● AMZ en vigueur ● AMZ révoqués



Arrêtés ministériels de zonage dans d'autres provinces

Nos recherches ont révélé que trois autres provinces au Canada disposent d'outils de zonage semblables aux AMZ de l'Ontario (voir la **figure 5**); toutefois, nous avons constaté que ces outils n'avaient pas du tout été utilisés au cours des cinq dernières années.

En Colombie-Britannique et en Alberta, contrairement à l'Ontario, le recours à de tels outils nécessite une approbation supplémentaire de la part du Conseil des ministres. La Saskatchewan dispose également d'un outil semblable, et celui-ci doit éviter ou réduire au minimum les répercussions sur les terres écologiquement fragiles lorsqu'on l'utilise, ainsi que prévoir des possibilités de partenariat et de collaboration avec les collectivités autochtones.

Figure 5 : Outils de zonage équivalents aux AMZ dans d'autres provinces canadiennes

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Province	Nécessitent l'approbation du Cabinet?	Nombre d'utilisations (2019 à 2023)
Ontario	✘	114
Colombie-Britannique	✔	0
Alberta	✔	0
Saskatchewan	✘	0

2.4 Changements de zonage dans le cadre du processus municipal d'aménagement du territoire contre AMZ

Habituellement, si un propriétaire foncier ou un promoteur souhaite utiliser, aménager ou protéger un terrain d'une manière qui n'est pas permise par le plan officiel d'une municipalité ou un règlement de zonage, il peut présenter à la municipalité une demande de modification de zonage au moyen du processus prescrit énoncé dans la *Loi sur l'aménagement du territoire* et ses règlements connexes.

Selon les municipalités avec lesquelles nous nous sommes entretenus au cours de notre audit, ce processus municipal d'aménagement du territoire peut prendre plusieurs mois ou même s'échelonner sur plus d'un an, notamment en raison des exigences relatives aux études techniques (comme les études sur l'environnement, la circulation ou le bruit), des retards dans la réception des commentaires des intervenants externes et du demandeur, et des consultations publiques. Les décisions des conseils municipaux relatives aux modifications de zonage sont habituellement éclairées par des rapports, des études et des recommandations des employés municipaux chargés de l'aménagement du territoire et d'experts-conseils.

Ces dernières années, un nombre croissant de propriétaires fonciers, de promoteurs, de municipalités et d'autres ministères proposant l'apport de modifications au zonage existant (appelés demandeurs dans le présent rapport) ont demandé au ministre de prendre des AMZ. Le processus municipal de modification du zonage comprend des exigences particulières énoncées dans la *Loi sur l'aménagement du territoire* qui doivent être satisfaites, dont la plupart sont différentes de celles d'un AMZ. La **figure 6** compare la façon dont le zonage de l'utilisation des terres est modifié au moyen d'un processus municipal d'aménagement du territoire et au moyen d'un AMZ.

Contrairement à la plupart des décisions municipales en matière d'aménagement du territoire, les AMZ ne peuvent faire l'objet d'un appel devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire par quiconque, y compris les demandeurs. La seule façon de contester un AMZ est de présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour divisionnaire, où celle-ci déterminerait si la décision relative à l'AMZ était légale, et juste et raisonnable sur le plan de la procédure. Ces cas de figure sont rares. Voir l'**étude de cas 6** pour un exemple d'AMZ contesté devant la Cour divisionnaire.

Figure 6 : Comparaison entre un rezonage effectué au moyen du processus municipal et un rezonage effectué au moyen d'un AMZ en Ontario

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Étape	Demande de zonage dans le cadre du processus municipal (art. 34 de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>) ¹	Demande de zonage dans le cadre du processus provincial d'AMZ (art. 47 de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>)
Consultation préalable à la demande	<p>Le demandeur fournit au personnel municipal des renseignements préliminaires sur la proposition afin de déterminer les exigences relatives à la demande et de discuter des enjeux potentiels.</p> <p>En vertu de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>, les municipalités pourraient exiger une consultation préalable aux termes de leurs règlements administratifs, mais depuis le 6 juin 2024, cette consultation est désormais volontaire pour les demandeurs.</p>	Volontaire.
Demande de zonage	<p>Le demandeur doit soumettre à la municipalité un formulaire de demande ainsi que les plans et études à l'appui requis. Selon la proposition, il peut s'agir d'études environnementales, d'évaluations du patrimoine archéologique et culturel, et d'études sur la qualité de l'air, sur l'impact du bruit ou sur la circulation.</p> <p>Le demandeur paie les frais de demande, qui vont de 15 000 \$ à 30 000 \$ en moyenne.</p>	<p>Le demandeur présente une demande écrite au ministre. Depuis le 10 avril 2024, il existe un cadre énonçant les attentes du ministre à l'égard des demandes d'AMZ, et le Ministère peut demander des études, des rapports ou d'autres renseignements et preuves (voir la section 4.11).</p> <p>Aucuns frais ne sont imposés pour les demandes d'AMZ.</p>
Réception de la demande	<p>Dans les 30 jours suivant la réception de la demande et le paiement des frais exigés, la municipalité doit informer le demandeur du fait que la demande est complète ou incomplète. Si elle est jugée incomplète, le demandeur peut contester cette détermination devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire (TOAT).</p>	Aucune exigence en matière de réponse; aucun délai ni aucune obligation en ce qui concerne la prise d'une décision.

Étape	Demande de zonage dans le cadre du processus municipal (art. 34 de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>) ¹	Demande de zonage dans le cadre du processus provincial d'AMZ (art. 47 de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>)
Avis	<p>Une affiche indiquant les détails de l'aménagement proposé doit être installée sur le site et un avis écrit de l'assemblée publique doit être donné à toutes les propriétés situées dans un rayon de 120 mètres des terrains visés, ou un avis doit être publié dans un journal local ou sur le site Web de la municipalité.</p> <p>Dans les 15 jours suivant l'acceptation d'une demande complète, la municipalité doit aviser les intervenants (comme les voisins et les organismes publics) et mettre l'information à la disposition du public.</p>	<p>Il n'est pas nécessaire d'aviser le public, la municipalité, d'autres ministères ou les organismes publics pertinents avant la prise d'un AMZ.</p> <p>Le ministre peut décider de communiquer des renseignements sur la demande aux parties touchées et aux ministères partenaires, ou de fournir un avis public, comme il est décrit dans le nouveau cadre des arrêtés de zonage (voir la section 4.11).</p>
Consultations publiques	<p>La municipalité doit mettre à la disposition du public l'information pertinente sur la demande et tenir une assemblée publique. L'avis et les renseignements pertinents doivent être fournis au moins 20 jours avant la date de la réunion au cours de laquelle toute personne a l'occasion de formuler des commentaires.</p> <p>La municipalité peut également choisir de tenir une séance « portes ouvertes » informelle (avec un préavis d'au moins sept jours) pour entendre les commentaires du public.</p>	<p>Aucune exigence en matière de consultation publique n'est prévue par la loi.</p> <p>Voir la section 4.9 pour une description des pratiques de consultation du Ministère énoncées dans le nouveau cadre des arrêtés de zonage.</p>
Évaluation	<p>Le personnel municipal évalue les observations écrites et orales reçues du public, des organismes et des services municipaux, et peut préparer un rapport résumant les commentaires et recommandant au comité d'urbanisme municipal (s'il y a lieu) d'approuver ou de refuser la demande. Le rapport peut également recommander d'autres mesures qui doivent être prises avant la modification si la demande est approuvée.</p>	<p>La loi n'exige pas que le Ministère examine ou effectue des évaluations pour satisfaire aux conditions demandées par la municipalité avant la prise de l'AMZ. Le nouveau cadre des arrêtés de zonage du Ministère stipule que le personnel peut demander des renseignements supplémentaires à l'appui de son évaluation de la demande d'AMZ.</p>

Étape	Demande de zonage dans le cadre du processus municipal (art. 34 de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>) ¹	Demande de zonage dans le cadre du processus provincial d'AMZ (art. 47 de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>)
Décision	<p>Le conseil municipal peut adopter la modification de zonage ou refuser celle-ci.</p> <p>Le demandeur, les organismes prescrits et ceux qui ont demandé à être informés de la décision du conseil doivent être avisés dans les 15 jours suivant celle-ci, et on doit leur expliquer comment les observations ont influé sur la décision.</p> <p>La décision du conseil doit être compatible avec la DPP et conforme aux plans provinciaux et aux plans officiels municipaux.</p>	<p>Le ministre décide de procéder à la prise l'AMZ, de refuser la demande ou de ne prendre aucune mesure.</p> <p>Si un AMZ est pris, un avis public doit être donné dans les 30 jours, de la manière que le ministre estime appropriée.</p> <p>Il n'est pas nécessaire que la décision soit compatible avec la DPP ou conforme aux plans provinciaux ou aux plans officiels municipaux.</p>
Appels	<p>Depuis le 6 juin 2024, si le conseil municipal approuve une modification de zonage, seuls le demandeur, les propriétaires fonciers concernés, une personne déterminée, un organisme public ou le ministre peuvent interjeter appel auprès du TOAT. Si le conseil municipal refuse la modification ou omet de prendre une décision dans les 90 jours suivant la réception d'une demande complète, seul le demandeur ou le ministre peut interjeter appel auprès du TOAT.</p> <p>La décision du TOAT doit être compatible avec la DPP et conforme aux plans provinciaux pertinents et au plan officiel de la municipalité. Si aucun appel n'est soumis au TOAT après que la municipalité a donné avis de sa décision, la modification prend effet.</p>	<p>Les AMZ ne peuvent faire l'objet d'un appel auprès du TOAT.</p>

¹ Toutes les étapes énumérées sont obligatoires en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* (art. 34 et 69, et Règl. de l'Ont. 545/06) pour les modifications aux règlements de zonage, à l'exception de la consultation préalable.

2.4.1 Permis et approbations après le dépôt d'un AMZ

Une fois pris, un AMZ fonctionne comme un règlement de zonage local. Autrement dit, les demandeurs doivent tout de même obtenir les approbations subséquentes avant de pouvoir commencer les travaux de construction ou de préparation sur le site. Il s'agit notamment des approbations relatives aux plans d'implantation, des permis de construire et, éventuellement, des permis délivrés par les offices de protection de la nature ou d'autres ministères provinciaux.

Un AMZ n'exempte pas en soi les propriétaires fonciers de se conformer à d'autres lois, qui peuvent exiger des autorisations ou des permis réglementés par d'autres ministères, notamment :

- » les autorisations environnementales et les permis relatifs aux espèces en voie de disparition (ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs);
- » les permis de gestion des couloirs routiers (ministère des Transports);
- » l'exécution des évaluations archéologiques et l'obtention des autorisations en vertu de la *Loi sur le patrimoine de l'Ontario* (municipalités ou ministère des Affaires civiques et du Multiculturalisme).

Depuis 2023, le ministre peut ordonner, lorsqu'il prend un AMZ, que la DPP, les plans provinciaux et les plans officiels municipaux ne s'appliquent pas à ces autres autorisations requises. (L'**annexe 3** présente un résumé des principaux permis et principales autorisations qui peuvent être nécessaires après le dépôt d'un AMZ.)

Les offices de protection de la nature sont créés en vertu de la *Loi sur les offices de protection de la nature*. Ils ont pour mandat de cerner et de réduire les risques pour la sécurité publique associés aux dangers naturels et à la qualité de l'eau. Par exemple, ils peuvent interdire ou réglementer, sur le territoire relevant de leur compétence, les travaux d'aménagement qui pourraient avoir une incidence sur le risque d'inondation ou d'autres dangers naturels, ou avoir des effets néfastes sur un milieu humide ou un cours d'eau. Pour tout aménagement ou toute modification d'un site dans une zone réglementée prescrite sur laquelle un office de protection de la nature exerce sa compétence, un demandeur doit obtenir un permis.

2.5 Traitement des demandes d'AMZ

De 2019 à 2023, le Ministère a suivi 169 demandes d'AMZ. En mai 2024, 114 de ces demandes avaient été autorisées, 35 avaient été refusées, et aucune décision n'avait été prise pour les autres demandes.

Avant l'instauration du cadre des arrêtés de zonage en avril 2024 (décrit à la **section 2.6**), il n'y avait pas de processus officiel de demande ou d'examen pour les AMZ. Il n'y a pas de critères précis dont le ministre doit tenir compte ou qu'il doit respecter lorsqu'il prend des AMZ. Le Ministère reçoit les demandes d'AMZ soumises par des demandeurs par l'entremise du personnel ministériel ou du bureau du ministre.

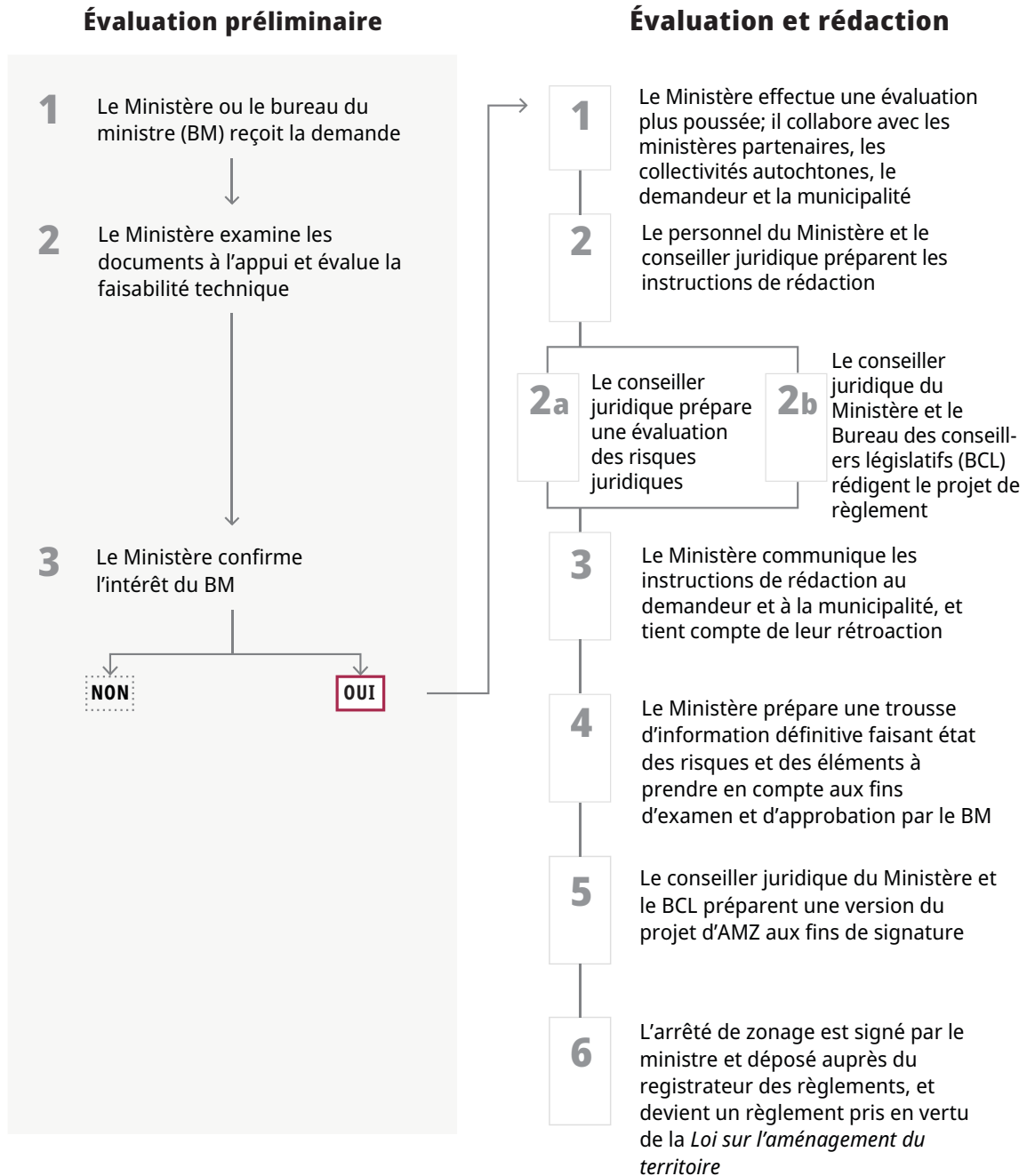
Le Ministère appuie l'examen et l'autorisation des demandes d'AMZ par le Ministre au moyen de la structure de gouvernance suivante :

- » Le **personnel du bureau du ministre** est constitué de fonctionnaires politiques qui travaillent directement pour le ministre (comme le chef de cabinet, le chef de cabinet adjoint et le directeur, Direction des politiques de logement) et qui fournissent des directives générales et propres aux AMZ au personnel ministériel sur les questions relatives aux affaires municipales et au logement, ce qui comprend le fait de confirmer auprès du personnel ministériel les demandes d'AMZ que le ministre aimerait examiner, et de superviser la préparation par le personnel ministériel des renseignements à l'appui concernant les AMZ.
- » Le **personnel ministériel** est constitué de fonctionnaires apolitiques qui conseillent les décideurs sur des questions relatives aux affaires municipales et au logement, comme l'aménagement du territoire. Il fournit également une orientation au employés municipaux et communique aux intervenants les principales priorités gouvernementales (comme les initiatives en matière de logement). Le personnel ministériel recueille des renseignements pertinents sur les demandes d'AMZ et les fournit au ministre et à son bureau aux fins de prise de décisions.

La **figure 7** illustre le processus type employé par le Ministère pour traiter une demande d'AMZ entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2023. Comme le montre la figure, le personnel ministériel prépare deux trousse d'information clés pour éclairer les décisions du ministre concernant les demandes d'AMZ. Le Ministère prépare d'abord une trousse d'information préliminaire qu'il remet au bureau du ministre. Si le bureau du ministre donne la directive de donner suite à la demande d'AMZ, le Ministère effectue des évaluations supplémentaires et fournit une trousse d'information finale au bureau du ministre, ainsi qu'un projet de règlement relatif à l'AMZ. À ce stade, le ministre examine les renseignements fournis et décide s'il convient ou non de prendre l'AMZ.

Figure 7 : Processus type de prise d'arrêtés ministériels de zonage, de 2019 à 2023

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



* Remarque : Le processus d'AMZ du Ministère a évolué de 2019 à 2023. Ce diagramme illustre le processus utilisé au cours des deux dernières années de cette période (2021 à 2023). Ce diagramme pourrait ne pas refléter le processus actuel du Ministère instauré en avril 2024 en vertu du nouveau cadre des arrêtés de zonage.

2.6 Examen récent du processus de traitement des AMZ et changements apportés à celui-ci

2.6.1 Examen interne du processus de traitement des AMZ

Le 6 septembre 2023, peu après le début de notre audit le 30 août 2023, le Ministère a annoncé qu'il allait procéder à un examen interne du processus de traitement des AMZ dans le but « d'accroître la transparence et d'appuyer les priorités gouvernementales ». L'examen était axé sur les AMZ qui avaient été pris de janvier 2019 à décembre 2022.

Les critères employés par le Ministère consistaient notamment à déterminer si le projet facilité par chaque AMZ avait réalisé des progrès substantiels en ce qui concerne l'obtention des autorisations supplémentaires en aval (par exemple, approbation des plans d'implantation et permis de construire) et le règlement de la question des services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées pour le site visé par l'AMZ dans un délai raisonnable. Ce délai n'a pas été défini publiquement par le Ministère.

Le 13 décembre 2023, le Ministère a lancé une consultation publique par l'entremise du Registre environnemental de l'Ontario (le Registre environnemental) concernant plusieurs propositions liées aux AMZ, notamment les suivantes :

- » révoquer ou modifier huit AMZ pour lesquels des progrès limités ont été réalisés (à la suite de cette consultation, le ministre a révoqué six de ces AMZ et en a modifié un en avril 2024);
- » placer 14 autres AMZ dans la catégorie de ceux devant faire l'objet d'une « surveillance accrue » par la province au cours des 18 mois suivants, et envisager de les modifier ou de les révoquer en l'absence de progrès notables;
- » améliorer le cadre de surveillance relatif à la mise en œuvre de tous les AMZ, en mettant l'accent sur le fait de s'assurer de la réalisation de progrès raisonnables.

2.6.2 Modifications législatives récentes

Les modifications législatives apportées à la *Loi sur l'aménagement du territoire* et à la *Loi sur les offices de protection de la nature* de 2020 à 2023 ont élargi les pouvoirs du ministre en matière d'AMZ, notamment en :

- » instaurant des AMZ renforcés;
- » interdisant aux offices de protection de la nature de refuser l'octroi de permis d'aménagement pour toute zone visée par un AMZ à l'extérieur de la ceinture de verdure;
- » prévoyant que les AMZ n'ont pas à être conformes à la DPP;

- » prévoyant une exemption selon laquelle certaines autorisations ultérieures pour des sites visés par des AMZ peuvent déroger aux politiques ou aux plans de la province;
- » limitant la responsabilité éventuelle du gouvernement à l'égard des AMZ.

L'**annexe 4** fournit des renseignements plus détaillés concernant l'incidence des modifications législatives sur les AMZ.

2.6.3 Cadre des arrêtés de zonage

Au cours de notre audit, le 10 avril 2024, le Ministère a publié un nouveau cadre des arrêtés de zonage qui indique aux demandeurs ce à quoi ils doivent s'attendre en ce qui concerne les éléments suivants :

- » **Réception des demandes** – le ministre n'examinera que les demandes d'AMZ d'un autre ministre ou celles appuyées par une municipalité.
- » **Éléments de la présentation d'une demande** – exemples des types de renseignements qui devraient être fournis dans la demande.
- » **Évaluation par le Ministère** – les demandes que le Ministère évaluera et les types de renseignements supplémentaires qu'il pourrait demander.
- » **Consultation et communication** – le ministre mènera des consultations sur les demandes d'AMZ par l'entremise du Registre environnemental avant de prendre une décision définitive, sauf dans les cas où il est urgent de le faire. Le Ministère affichera dans le Registre un avis concernant la décision définitive.
- » **Avis de refus** – si une demande est refusée, le demandeur en sera informé comme il convient.

Il est mentionné dans le nouveau cadre des arrêtés de zonage que « le ministre peut, à sa discrétion, choisir de prendre un arrêté de zonage même si seulement une partie des exigences relatives à la présentation est respectée [...] ». Le personnel ministériel a également précisé que le cadre des arrêtés de zonage se veut un ensemble d'attentes et non d'exigences, car, en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les AMZ sont pris à l'entière discrétion du ministre.

Le personnel ministériel nous a dit que le ministre n'est pas tenu de se conformer à ce cadre, et que celui-ci vise à fournir un ensemble cohérent d'attentes pour les demandeurs et les intervenants, y compris les municipalités, afin qu'ils sachent ce qui devrait être inclus dans une demande d'AMZ et comment le ministre peut évaluer ces demandes.



3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) :

- » fournit en temps opportun des renseignements complets sur les AMZ proposés afin d'appuyer la prise de décisions éclairées et la mise en œuvre des AMZ conformément à la *Loi sur l'aménagement du territoire*;
- » a mis en place des mécanismes pour mesurer si les AMZ atteignent les objectifs prévus.

Nous avons examiné l'information préparée par le personnel ministériel pour éclairer les décisions du ministre concernant les 114 AMZ pris de 2019 à 2023, et nous avons effectué des évaluations approfondies de 25 de ces AMZ, en nous fondant sur notre évaluation des risques (voir **l'approche d'audit** pour la méthodologie de sélection).

Pour plus de détails, voir nos **critères d'audit**, notre **approche d'audit** et notre **opinion d'audit**.



4.0 Nos constatations

4.1 Les AMZ peuvent aider à régler les questions urgentes et procurer des avantages aux Ontariens

Comme il est décrit à la **section 2.3**, les 114 AMZ pris au cours de la période de 5 ans allant de 2019 à 2023 représentent une augmentation marquée par rapport aux 27 AMZ pris au cours des 20 années précédentes (1999 à 2018). Bien que l'utilisation fréquente d'AMZ puisse miner le processus municipal d'aménagement du territoire en Ontario (décrit à la **section 2.4**), les municipalités et les régions avec lesquelles nous avons communiqué au cours de notre audit ont souligné plusieurs cas où elles estimaient que des AMZ s'étaient avérés nécessaires.

Certains de ces AMZ ont dérogé aux exigences en matière d'aménagement lorsque des mesures urgentes étaient nécessaires ou ont permis d'obtenir d'importants avantages pour les Ontariens. Par exemple :

Règl. de l'Ont. 343/20 et Règl. de l'Ont. 354/20 dans la ville de Toronto (la ville)

- » Terrain zoné pour la construction de 100 logements avec services de soutien afin d'offrir des logements sûrs et sécuritaires à des personnes faisant partie de la population d'itinérants de la ville en 2020 pendant la pandémie de COVID-19.
- » Le conseil municipal aurait pu adopter lui-même la modification de zonage, mais il était possible que ceux qui s'opposaient au projet interjetent appel de cette décision devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire, alors que les AMZ ne peuvent faire l'objet d'appels. Ces logements ont depuis été construits.
- » La ville a également présenté une demande d'AMZ relative à un autre site pour un projet similaire (décrit à la **section 4.3.2**), qui n'a pas encore été autorisée ou refusée par le ministre.

- » Lorsque l'AMZ n'a pas été pris dans un délai accéléré semblable, la Ville a choisi de suivre son propre processus municipal de modification de zonage, neuf mois après avoir demandé l'AMZ, pour adopter le changement de zonage. Le projet connexe a été retardé de plus de deux ans, tandis que les appels étaient entendus par le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire.

Règl. de l'Ont. 169/21 dans la municipalité de Markham (la municipalité)

- » Terrain zoné pour la construction d'un foyer de soins de longue durée de 160 lits et d'une résidence pour personnes âgées en 2021. Selon la municipalité, qui appuyait cet AMZ, les terrains visés étaient auparavant zonés comme « zone d'emploi ». Pour faire passer le zonage à « zone résidentielle », il aurait fallu attendre l'exécution du processus d'examen municipal complet, qui ne devait pas avoir lieu avant la fin de 2022.

Règl. de l'Ont. 470/22 dans la ville de Windsor

- » Terrains zonés à l'appui de la construction de la première usine de fabrication de batteries de véhicules électriques de grande taille de la province en 2022, grâce à un investissement de 5 milliards de dollars devant entraîner la création d'environ 2 500 emplois.
- » Selon un communiqué de presse du gouvernement, le financement de ce projet comprenait des investisseurs privés, ainsi que des mesures incitatives allant jusqu'à 15 milliards de dollars de la part des gouvernements fédéral et provincial.
- » Les investisseurs privés voulaient avoir la garantie qu'un zonage approprié serait en place pour le projet. L'AMZ a été pris le 19 août 2022. En avril 2024, les travaux de construction avaient été entrepris, l'occupation étant prévue plus tard en 2024.

Bien que les AMZ puissent aider à régler des questions urgentes d'aménagement et procurer des avantages au public, ils peuvent également donner lieu à des difficultés et avoir des conséquences négatives, comme nous le soulignons dans les sections suivantes du présent rapport, s'ils ne sont pas pris en exerçant la diligence raisonnable.

4.2 Évaluation préliminaire des demandes d'AMZ par le Ministère

4.2.1 Le Ministère n'a pas examiné les demandes en vue d'évaluer la nécessité ou la pertinence de prendre un AMZ

Nous avons examiné les trousse d'information préliminaires que le personnel ministériel a préparées à l'intention du bureau du ministre pour les 114 AMZ pris de 2019 à 2023 et avons constaté qu'aucune d'entre elles ne comportait une évaluation du caractère nécessaire de l'AMZ (bien que quelques-unes aient souligné les raisons pour lesquelles un projet pourrait ne pas bénéficier d'un rezonage au moyen du processus municipal d'aménagement du territoire). Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de critères normalisés pour déterminer ce qui devrait être inclus dans la trousse d'information.

Le Ministère a confirmé qu'il ne demandait généralement pas aux demandeurs (y compris les municipalités) de confirmer la raison pour laquelle l'AMZ était nécessaire ou la raison pour laquelle le projet visé par la demande d'AMZ ne pouvait être réalisé en recourant au processus municipal d'aménagement du territoire.

La *Loi sur l'aménagement du territoire* exige que le ministre tienne compte des questions d'intérêt provincial, comme la protection de l'environnement et des terres agricoles, ainsi que de l'offre de possibilités d'emploi et de logements adéquats lorsqu'il prend des décisions en matière d'aménagement, ce qui comprend les AMZ (l'**annexe 2** présente une liste complète des questions d'intérêt provincial énumérées dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*). Le Ministère nous a dit qu'il inclut habituellement, dans les trousse d'information préparées à l'intention du bureau du ministre, une liste des questions d'intérêt provincial les plus pertinentes concernant un AMZ. Nous avons toutefois constaté ce qui suit :

- » Au total, 13 des 25 AMZ (52 %) de notre échantillon ne comprenaient pas une telle liste ni aucune autre identification des questions d'intérêt provincial pertinentes concernant l'AMZ.
- » Au total, 15 des 25 AMZ n'incluaient pas de justification de la façon dont l'AMZ ferait progresser des intérêts provinciaux, tandis que les 10 autres fournissaient une certaine justification concernant la promotion d'un ou de plusieurs intérêts provinciaux.
- » Aucune des trousse d'information préliminaires pour ces 25 AMZ ne comportait une évaluation des répercussions possibles (positives ou négatives) sur l'ensemble des questions d'intérêt provincial pertinentes connexes.

Étant donné que ni le caractère nécessaire des AMZ ni l'incidence positive qu'ont ceux-ci sur les questions d'intérêt provincial n'ont été évalués de façon constante, il se peut que de nombreux AMZ aient été pris alors qu'ils n'étaient pas indispensables. De tels AMZ comprenaient les suivants :

Règl. de l'Ont. 170/21 et 171/21 dans la ville de Vaughan et la ville de Caledon

- » Ces AMZ, pris en 2021, ont autorisé une combinaison d'utilisations, notamment résidentielles et commerciales. Ces règlements ont été proposés en vue de travaux de construction autour de futures gares du Réseau GO.
- » Au moment de l'examen de la demande d'AMZ en 2021, la gare GO de Concord, dans la ville de Vaughan, n'avait pas reçu de financement ni fait l'objet d'engagement par le ministère des Transports (MTO). L'analyse de rentabilisation effectuée par Metrolinx, l'exploitant provincial de GO Transit, n'a pas appuyé une nouvelle gare à cet endroit.
- » De même, la gare GO de Bolton, dans la ville de Caledon, n'avait pas non plus reçu de financement ni fait l'objet d'engagement par le MTO au moment de l'examen de la demande d'AMZ en 2021. Aucune ligne de chemin de fer GO ne traverse le secteur, et le plan d'immobilisations de Metrolinx ne prévoyait une telle gare qu'après 2041.
- » Le ministère des Transports et Metrolinx ont tous deux exprimé des préoccupations par écrit au Ministère au sujet de la prise de ces AMZ avant que l'engagement provincial officiel et le financement pour construire les gares GO aient été établis. Ils ont souligné que le rezonage était susceptible d'entraîner des attentes accrues quant au fait que ces gares seraient construites. Cette information a été transmise au Ministre.
- » De plus, en ce qui concerne le Règl. de l'Ont. 170/21, l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région (OPNTR) a informé notre Bureau qu'il y avait d'importantes préoccupations liées aux risques d'inondation qu'entraîneraient les travaux d'aménagement dans la zone visée par l'AMZ. La trousse d'information à l'intention du bureau du ministre ne faisait pas mention de la question d'intérêt provincial liée à la protection de la santé et de la sécurité publiques et ne comportait pas de renseignements sur les risques d'inondation. Le Ministère n'a pas communiqué avec l'OPNTR avant de fournir la trousse d'information au ministre.

Règl. de l'Ont. 167/21 dans la municipalité de Clarington (la municipalité), examiné plus en détail à la section 4.6.3.

- » La demande de zonage de ce terrain, présentée en vue de la construction d'un nouveau Centre de rénovation Home Hardware, avait reçu l'appui du conseil municipal.
- » La trousse d'information préliminaire préparée à l'intention du bureau du ministre indiquait que le projet appuierait la reprise économique à la suite de la pandémie de COVID-19 en créant des possibilités d'emploi locales, et comprenait une description des caractéristiques naturelles du site et de ses désignations en matière d'aménagement des terres.
- » La trousse n'expliquait pas l'incidence qu'aurait la construction d'un magasin local à l'extérieur des limites de la zone de peuplement sur certaines questions d'intérêt provincial. Par exemple, l'incidence qu'aurait le projet sur des questions d'intérêt

provincial comme « la protection des écosystèmes, y compris les zones à l'état naturel avec leurs caractéristiques et leurs fonctions » et « la fourniture, l'utilisation efficace et la conservation de l'énergie et de l'eau », et la mesure dans laquelle il appuierait « la création de possibilités d'emploi adéquates », tout en planifiant pour « le choix approprié des lieux de croissance et d'expansion ».

» Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (MEPP), le ministère des Richesses naturelles (MRN) et l'office de protection de la nature de la région, à qui le Ministère avait demandé des commentaires, ont exprimé d'importantes préoccupations au sujet de l'AMZ possible au Ministère, mentionnant la perte de caractéristiques naturelles significatives et les risques pour les eaux souterraines, les puits privés et l'habitat d'espèces en péril. La **figure 8** présente une vue aérienne du site.

Figure 8 : Limites du terrain visé par l'AMZ proposé à Clarington (Règl. de l'Ont. 167/21)

Source : Rapport du personnel de la municipalité de Clarington, 2020



- » Dans les plans officiels de la municipalité, la zone concernée faisait l'objet d'un haut degré de protection contre les travaux d'aménagement. Dans les commentaires qu'il a fournis au Ministère au sujet de l'AMZ possible, le MEPP a mentionné ce qui suit : [Traduction] « Il faudrait examiner soigneusement la pertinence de l'approbation du changement de zonage dans les cas où la proposition irait à l'encontre d'une question d'intérêt provincial » ou « serait non conforme de façon directe et importante à tous les niveaux de politique (surtout sans la réalisation d'études ou de rapports appropriés) ».
- » Le ministre a pris l'arrêté de zonage en 2021, et le Centre de rénovation Home Hardware a été construit en 2023. Les milieux humides, les boisés et les prés de la zone aménagée ont été retirés. D'autres impacts environnementaux, notamment sur la qualité de l'eau, la quantité d'eau et les espèces en péril, sont inconnus pour le moment.

Recommandation 1

Pour chaque AMZ demandé, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait :

- évaluer et documenter s'il existe une justification pour qu'un projet soit zoné au moyen d'un AMZ plutôt que de passer par le processus municipal d'aménagement du territoire, notamment s'il existe des délais à considérer relativement à l'aménagement;

- évaluer et indiquer par écrit si la prise de l'AMZ contribuerait à la réalisation des buts du projet et des objectifs du Ministre liés à la prise d'AMZ, comparativement au fait de recourir au processus municipal d'aménagement du territoire;
- évaluer et indiquer par écrit l'incidence (positive ou négative, par exemple les risques et les avantages) que pourrait avoir l'AMZ sur toutes les questions d'intérêt provincial applicables en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*;
- inclure les résultats de ces évaluations, les résultats des activités de sensibilisation des intervenants et les préoccupations cernées, ainsi que les conseils en matière d'aménagement du territoire des experts en la matière du Ministère dans la trousse d'information à l'intention du Ministre pour s'assurer qu'il prend une décision éclairée.

Pour consulter la réponse de l'entité auditée, voir [Recommandations et réponses de l'entité auditée](#).

4.2.2 Le Ministère n'a pas évalué la plausibilité des avantages proposés par les demandeurs d'AMZ

Les demandes d'AMZ peuvent inclure des affirmations concernant les avantages potentiels d'un projet, comme des logements devant être construits et de nouveaux emplois devant être créés. Nous avons constaté que des affirmations faites par des demandeurs avaient été communiquées telles quelles par le Ministère dans des trousseaux d'information fournies au bureau du ministre, sans indication qu'elles n'avaient pas fait l'objet d'un examen par les experts en aménagement du territoire du Ministère pour en déterminer le caractère raisonnable ou plausible.

Nous avons examiné un échantillon de 25 AMZ et constaté que 17 (68 %) d'entre eux comprenaient des affirmations faites dans les demandes d'AMZ qui n'étaient pas étayées par des preuves (comme des études) et qui n'avaient pas été remises en question par l'exercice d'une diligence raisonnable. Par exemple :

Règl. de l'Ont. 525/22 à Collingwood (la ville)

- » Terrain zoné pour l'aménagement d'un village de santé et de bien-être dans la ville. La proposition prévoyait la création d'environ 16 000 emplois dans le secteur de la construction et de 3 500 à 6 500 emplois permanents. Aucune preuve n'a été fournie au Ministère ou présentée par celui-ci et aucune diligence raisonnable n'a été exercée en vue d'étayer ces affirmations.
- » Selon un rapport sur la main d'oeuvre publié en 2023 par la ville, celle-ci compte une population active d'environ 13 757 personnes. Le nombre d'emplois permanents devant être créés par ce projet d'aménagement représenterait entre 25 % et 47 % de la population active.
- » Le personnel ministériel n'a pas fait rapport au bureau du ministre sur la question de savoir si les affirmations du demandeur semblaient irréalistes, compte tenu de l'impact potentiel sur la taille de la population active.

Règl. de l'Ont. 157/22 à Caledon

- » Le zonage d'un terrain a été demandé aux fins de la construction d'un entrepôt et d'un centre de distribution. Il était affirmé ce qui suit dans la demande d'AMZ : *[Traduction]* « En raison du temps requis pour effectuer l'examen municipal complet pour la région et la ville ainsi que le processus d'aménagement propre au site, nous nous attendons à ce que les bâtiments ne soient pas opérationnels avant 2025 au plus tôt, ce qui compromet la participation des utilisateurs qui sont prêts à commencer les travaux de construction immédiatement, dans le but d'avoir des emplois en ligne d'ici la fin de 2022 ou le début de 2023 ».
- » Cette demande d'AMZ a été reçue en octobre 2021, et l'AMZ a été pris en mars 2022, sans qu'on ait d'abord confirmé que les travaux de construction pouvaient commencer immédiatement. En avril 2024, ces travaux n'avaient pas encore commencé. Seul un permis de nivellement a été obtenu, et l'approbation du plan d'implantation était prévue en 2024.

Nous avons discuté avec le personnel ministériel de son processus de validation et d'évaluation des affirmations relatives aux avantages des projets contenues dans les demandes d'AMZ, comme celles concernant le nombre de logements qui devraient être construits ou le nombre de nouveaux emplois qui devraient être créés. Le personnel ministériel a confirmé qu'il ne cherche pas à savoir si ces affirmations sont étayées par des études et qu'il n'évalue pas le caractère raisonnable ou plausible des affirmations dans le cadre de ses propres travaux de diligence raisonnable.

Ces cinq dernières années, le Ministère a préparé à plusieurs reprises, à l'intention des élus, des documents d'information sur les réalisations devant découler des AMZ en se fondant sur des affirmations non fondées faites par les demandeurs. Il s'agissait notamment d'affirmations selon lesquelles les AMZ, pris dans leur ensemble, allaient :

- » appuyer la construction de plus de 117 000 logements et d'environ 900 logements avec services de soutien;
- » faciliter l'ajout de milliers de lits de soins de longue durée;
- » favoriser la création de plus de 152 250 nouveaux emplois.

Les documents d'information ne mentionnaient pas que tous ces renseignements émanaient directement des demandeurs d'AMZ et qu'aucun travail de diligence raisonnable n'avait été effectué par le personnel ministériel pour évaluer la pertinence des affirmations contenues dans les demandes.

Recommandation 2

Pour chaque demande d'AMZ, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait :

- exercer une diligence raisonnable pour évaluer, dans la mesure du possible, et indiquer par écrit si les résultats et les avantages attendus du projet sont réalisables et plausibles, par exemple en demandant et en examinant les études à l'appui, les données probantes ou les méthodes de calcul employées;
- inclure les résultats de cet exercice de la diligence raisonnable dans la trousse d'information (au besoin) préparée aux fins de la prise de décision par le ministre concernant l'AMZ demandé.

Pour consulter la réponse de l'entité audité, voir [Recommandations et réponses de l'entité audité](#).

4.2.3 Le Ministère n'a pas pris en compte les conditions demandées par les municipalités

La *Loi sur l'aménagement du territoire* n'exige pas que les municipalités visées par des AMZ acceptent ceux-ci. Les communications publiques du gouvernement ont toutefois souligné que le soutien des municipalités aux demandes d'AMZ est un facteur important pour le ministre.

Les municipalités qui ont choisi d'appuyer une demande d'AMZ sur leur territoire l'ont souvent fait en fonction de conditions particulières, comme la garantie par le demandeur qu'un nombre minimal de logements abordables seront construits, ou encore l'évaluation et l'atténuation des risques environnementaux.

Bien qu'il n'existe aucun mécanisme permettant d'inclure des conditions précises dans un AMZ normal (comme des exigences relatives à la construction de logements abordables ou à la réalisation d'études particulières avant les travaux d'aménagement) en raison des limites dont font l'objet les AMZ en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, nous avons constaté que le ministre et le Ministère ont plusieurs méthodes à leur disposition pour contourner ces limites. Par exemple, les AMZ peuvent contenir des paramètres associés au zonage, comme une hauteur maximale pour les bâtiments, des marges de recul (des zones tampons à partir des routes ou des caractéristiques naturelles) et des zones de protection environnementale. De plus, les AMZ renforcés (AMZr), un type d'AMZ introduit dans la *Loi sur l'aménagement du territoire* en 2020, permettent au ministre d'exercer des pouvoirs relatifs au « zonage d'inclusion » dans le cadre des AMZ. Le zonage d'inclusion est un outil d'aménagement du territoire dont dispose certaines municipalités pour exiger que les aménagements résidentiels comprennent des logements abordables dans certaines zones.

De plus, le ministre peut retarder la prise d'un AMZ ou prendre un AMZ ayant une date d'effet ultérieure (comme l'a recommandé le personnel ministériel pour le Règl. de l'Ont. 362/19 dans le canton d'Oro-Medonte). Les deux options accorderaient au demandeur un certain temps pour

qu'il respecte les conditions de la municipalité. Par exemple, le demandeur pourrait exécuter des études techniques ou signer une entente sur l'aménagement avec la municipalité pour s'assurer qu'un site est aménagée d'une manière précise pouvant procurer au public des avantages particuliers, comme des logements abordables.

Toutefois, comme il est décrit dans les deux sections suivantes, nous avons constaté que, pour de nombreux AMZ que nous avons examinés, le Ministère a dit à la municipalité qu'on ne pouvait assurer le respect des conditions demandées au moyen d'un AMZ. Dans ces cas, le Ministère n'a pas présenté systématiquement toutes les autres options qui auraient pu aider la municipalité à atteindre ses objectifs. Dans de nombreux cas, l'ébauche de l'AMZ a été communiquée au personnel municipal aux fins d'examen avant le dépôt. Dans d'autres cas, l'AMZ a été pris sans que le Ministère vérifie si la municipalité appuyait toujours celui-ci sans les conditions.

Le Ministère ne fait pas de suivi du nombre de nouveaux logements abordables créés grâce aux AMZ

Le 22 novembre 2021, l'ancienne ministre a déclaré à l'Assemblée législative : « Nous utilisons toutes les ressources à notre disposition pour mettre l'accession à la propriété à la portée d'un plus grand nombre d'Ontariens et d'Ontariennes. Pour ce faire, nous prenons notamment des arrêtés ministériels de zonage. »

Au cours de la période allant de 2019 à 2023, 58 AMZ ont été pris principalement aux fins de l'offre de logements. De ce nombre, 10 concernait expressément des projets de logements abordables ou avec services de soutien. Cela représentait 687 logements, soit moins de 1 % des 129 525 nouveaux logements devant être créés au moyen des AMZ, selon les chiffres communiqués au Ministère par les demandeurs.

Aucun des 48 autres AMZ n'exigeait la construction de logements abordables, y compris 12 (25 %) pour lesquels une municipalité avait expressément demandé que la construction de tels logements soit une condition. Bien que le ministre eut pu utiliser un AMZr pour inclure une exigence relative aux logements abordables après que ce pouvoir eut été conféré en 2020, il ne l'a jamais fait.

Le bureau du ministre avait indiqué à l'interne qu'il revenait au demandeur et à la municipalité de s'entendre sur l'inclusion d'une exigence relative aux logements abordables au moyen d'un cadre de zonage d'inclusion, au lieu d'un AMZ. Nous avons toutefois remarqué que la plupart des municipalités ne dispose pas d'un cadre de zonage d'inclusion et ne peuvent donc recourir à cette option.

Nous avons également constaté qu'entre 2019 et 2023, 10 AMZ ont été pris pour outrepasser la possibilité d'utiliser le zonage inclusif municipal. Dans ces cas, l'exigence relative aux logements abordables ne pourrait désormais être incluse que si le demandeur y consent volontairement, étant donné que la municipalité ne peut imposer une telle condition au moyen d'un zonage d'inclusion incompatible avec l'AMZr. Le Ministère a indiqué que, pour ces sites, la question des logements abordables serait traitée séparément dans le cadre d'ententes commerciales conclues entre l'État et le partenaire immobilier du Programme d'aménagement axé sur les transports en

commun. Nous avons constaté qu'au cours de cette période, les AMZr n'avaient jamais été utilisés pour ajouter le zonage inclusif pour le logement abordable.

Le personnel ministériel nous a dit que, pour certains AMZ, le ministre a attendu que les municipalités et les demandeurs signent des ententes prévoyant la construction de logements abordables avant d'autoriser l'AMZ. Toutefois, le Ministère n'a pas fait de suivi des AMZ qui comprenaient de telles ententes ni du nombre de logements abordables convenus.

Voici des exemples de cas où les municipalités ont demandé l'inclusion d'une exigence relative aux logements abordables :

Règl. de l'Ont. 525/22 dans la ville de Collingwood (la ville)

- » Comme il est décrit dans l'**Étude de cas 1**, la ville de Collingwood a appuyé la demande d'AMZ (à la condition que 10 % du nouvel aménagement consiste en une combinaison de logements abordables ou accessibles).
- » Le Ministère a tenu des discussions avec des employés municipaux au sujet de l'utilisation potentielle d'un arrêté d'accélération de la construction d'infrastructures communautaires et de logements (ACICL) au moyen duquel des conditions pourraient être imposées. Le Ministère n'a pas recommandé à la Ville de demander un AMZr au lieu d'un ACICL pour mettre en œuvre le zonage inclusif. La mise en œuvre d'un ACICL aurait exigé plus d'efforts de la part de la Ville.
- » On n'a pas demandé à la municipalité si elle était appuyait toujours le rezonage sans l'exigence relative aux logements abordables. L'AMZ a été pris avant que la ville puisse négocier une entente sur l'aménagement avec le demandeur.

Règl. de l'Ont. 170/21 et Règl. de l'Ont. 643/20 dans la ville de Vaughan (la ville)

- » La ville a soumis deux demandes d'AMZ au ministère pour que les aménagements proposés incluent 10 % ou plus de logements abordables. Toutefois, cette condition n'a été incluse dans aucun des AMZ, et la Ville n'en a pas été informée avant que les AMZ soient pris.
- » Le Ministère a par la suite reçu une question des médias au sujet de l'absence d'exigence relative aux logements abordables pour l'un de ces AMZ, en mentionnant le mécontentement d'un conseiller municipal de Vaughan dont le soutien à l'AMZ reposait sur le fait qu'il tenait pour acquis que la collectivité allait profiter de la construction de logements abordables. Le 27 octobre 2021, dans une réponse par courriel à une demande de renseignements à ce sujet soumise par un membre du bureau du ministre, un autre membre du bureau a mentionné à l'interne ce qui suit : *[Traduction]* « Une résolution du conseil n'est rien de plus qu'une demande d'une municipalité aux fins d'examen par le ministre. Le ministre peut, à son entière discrétion, accepter ou refuser de l'inclure. »

Règl. 40/23 dans le canton de Seguin (canton)

- » Dans le cadre de son appui à un AMZ, le conseil du canton a demandé que l'aménagement proposé comprenne 25 % de logements abordables. Le bureau du ministre a demandé au personnel ministériel de prioriser cette demande d'AMZ et de la préparer aux fins de signature par le ministre, dans un délai de deux semaines, en tant qu'AMZ normal (qui ne peut inclure des conditions en matière de logements abordables).
- » Dans ce cas, le personnel ministériel a recommandé d'ignorer le délai de deux semaines et de traiter la demande comme un AMZr qui comprendrait la demande du canton concernant la construction de logements abordables.
- » Le bureau du ministre a rejeté la recommandation, et l'AMZ a été pris environ deux semaines plus tard sans exigence relative aux logements abordables. Le canton n'a jamais été informé qu'un AMZr était possible.

Nous avons relevé de nombreux cas où le personnel ministériel a dit à des municipalités qu'une demande d'AMZ ne pouvait inclure une exigence relative aux logements abordables, mais qu'elles pouvaient recourir à d'autres mécanismes, comme la conclusion d'ententes sur l'aménagement avec le demandeur.

Le Règl. de l'Ont. 170/21 dans la ville de Vaughan a été pris sans inclure la demande de la Ville de 10 % de logements abordables. Lorsque le personnel de la Ville a tenté de conclure une entente sur l'aménagement avec les promoteurs après la prise de l'AMZ, il n'a pas été en mesure de le faire. Un conseiller de Vaughan nous a dit qu'après la prise, par le ministre, de l'AMZ ne contenant aucune exigence relative aux logements abordables, l'un des demandeurs a mentionné qu'il ne souhaitait plus inclure le logement abordable dans l'aménagement.

Les conditions en matière d'évaluation et d'atténuation des risques demandées par les municipalités n'ont pas été prises en compte dans des AMZ

Nous avons constaté que pour 6 des 25 AMZ de notre échantillon, les municipalités souhaitaient l'exécution d'études techniques particulières ou la participation d'intervenants, comme ce serait le cas s'il s'agissait du processus municipal de zonage, ou demandaient que les AMZ incluent des engagements à l'égard de politiques environnementales particulières.

Dans quatre de ces cas, les conditions demandées par la municipalité n'ont pas été incluses dans la trousse d'information préliminaire fournie au bureau du ministre. Dans les six cas, aucune modification n'a été apportée pour tenir compte de ces conditions avant la prise de l'AMZ, notamment en ce qui concerne le moment de son entrée en vigueur. Par exemple :

Règl. de l'Ont. 156/22 dans la ville de Vaughan (la ville)

- » L'AMZ demandée comportait plusieurs conditions, notamment que la fonction et l'étendue des caractéristiques naturelles de la propriété (milieux humides, vallée, cours d'eau et zones boisées) soient évaluées par les propriétaires fonciers [*Traduction*] « conformément aux normes provinciales et de l'OPNTR, et à la satisfaction de l'OPNTR et de la ville ».
- » Il est essentiel d'évaluer la fonction et l'importance relative des caractéristiques naturelles avant les changements de zonage, car certaines protections provinciales de ces caractéristiques peuvent être supprimées si le secteur dans lequel elles se trouvent est zoné en vue d'un aménagement dans un AMZ (voir la **section 4.6.1**).
- » Entre décembre 2020 et mai 2021, l'OPNTR a soumis de façon proactive au Ministère des renseignements sur les risques environnementaux et naturels relatifs au site, notamment la disparition d'une terre humide qui a été évaluée selon les normes provinciales cinq ans plus tôt et désignée aux fins de protection.
- » L'OPNTR avait recommandé d'éviter l'exécution de travaux d'aménagement dans la zone où se trouvent les principales caractéristiques naturelles et d'effectuer des études techniques avant d'entreprendre tout aménagement.
- » Le Ministère n'a demandé aucun autre renseignement à l'OPNTR pour éclairer son examen, et l'AMZ a été pris sans que soit mise en œuvre aucune des mesures recommandées pour atténuer les risques.

Règl. de l'Ont. 172/21 dans la ville de Markham (la ville)

- » La ville a demandé l'AMZ le 9 février 2021 en vue d'un aménagement résidentiel assorti de plusieurs conditions. La ville souhaitait que le promoteur réalise toutes les études qui sont normalement requises avant que des décisions de zonage soient prises, notamment une étude d'impact environnemental, et qu'il satisfasse à toutes les conditions demandées par l'OPNTR.
- » Le 24 février 2021, le bureau du ministre a demandé au personnel ministériel de rédiger l'AMZ dans un délai de deux semaines. Le personnel ministériel a fait remarquer qu'il devrait collaborer avec la Ville pour déterminer la mesure dans laquelle ses demandes pourraient être satisfaites et a voulu savoir si elles devaient l'être avant que l'AMZ soit pris.
- » Le personnel ministériel, après avoir communiqué avec l'OPNTR, a indiqué dans la trousse d'information définitive à l'intention du ministre que celle-ci s'opposait à l'AMZ en raison de la nécessité d'effectuer des études environnementales et d'autres études avant l'entrée en vigueur de tout AMZ.

- » L'AMZ a été établi neuf jours plus tard sans qu'aucune étude n'ait été effectuée et sans qu'aucune condition ne soit satisfaite.

Recommandation 3

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- informer toutes les municipalités des options et des paramètres possibles pour les AMZ et les AMZr, et des outils supplémentaires à leur disposition aux fins de la réalisation des objectifs municipaux;
- dans les cas où une demande d'AMZ est appuyée par une municipalité, confirmer si ce soutien municipal est conditionnel à l'inclusion de conditions;
- indiquer clairement, dans la trousse d'information préliminaire préparée à l'intention du bureau du ministre des Affaires municipales et du Logement (le ministre), s'il existe un soutien municipal et, le cas échéant, les éléments sur lesquels est fondé ce soutien;
- soumettre des options, notamment en indiquant les risques et les avantages connexes, à l'examen du Ministre dans le but de déterminer comment les conditions nécessaires au soutien de la municipalité peuvent être prises en compte.

Pour consulter la réponse de l'entité audité, voir [Recommandations et réponses de l'entité audité](#).

Recommandation 4

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- évaluer et consigner l'incidence potentielle des études demandées par la municipalité, y compris le risque associé au fait de ne pas les réaliser;
- indiquer au Ministre les risques rattachés à l'inachèvement de ces études avant de prendre l'AMZ;
- fournir au Ministre des options qui permettraient d'achever les études après la prise de l'AMZ.

Pour consulter la réponse de l'entité audité, voir [Recommandations et réponses de l'entité audité](#).

Étude de cas 1

Règl. de l'Ont. 525/22 dans la ville de Collingwood

Le 29 août 2022, le Ministère a reçu un courriel contenant une lettre du maire de la ville de Collingwood (la ville) à l'appui d'une demande d'AMZ présentée par un promoteur. L'AMZ faciliterait l'aménagement d'une collectivité à usage mixte proposée appelée **Poplar Regional Health and Wellness Village (Poplar Village)**. Une résolution du conseil municipal du 18 août 2022 était jointe au courriel. Le conseil appuyait la demande à la condition, notamment, qu'au moins 10 % du nouvel aménagement consiste en une combinaison de logements abordables et accessibles.

Le demandeur du rezonage prévoyait que le projet Poplar Village créerait 16 000 emplois dans le secteur de la construction et de 3 500 à 6 500 emplois permanents. La population active de Collingwood comptant 13 757 personnes, les 3 500 à 6 500 emplois permanents créés selon l'estimation représenteraient entre 25 % et 47 % de cette population. Le personnel ministériel n'a pas évalué la probabilité que ces avantages économiques proposés soient obtenus, et les estimations elles-mêmes n'étaient étayées par aucune preuve, comme des études citées à l'appui.

Le site proposé pour Poplar Village est situé dans la vallée de la rivière Nottawasaga, une zone contenant des ruisseaux, des prairies et des terrains boisés d'importance locale. L'office de protection de la nature de la région, soit l'Office de protection de la nature de la vallée de Nottawasaga, régleme les terres pour gérer les risques d'inondation et d'érosion. Comme il s'agit d'un AMZ, l'office de protection de la nature n'était pas tenu d'être consulté pendant l'examen comme il l'aurait été durant le processus municipal d'aménagement du territoire. En outre, aucune étude d'impact environnemental n'a été réalisée pour évaluer les risques environnementaux et les risques liés aux dangers naturels associés à l'AMZ.

Lorsque le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs a été informé par le Ministère durant son examen de l'AMZ concernant le rezonage proposé, il a indiqué que le site pouvait abriter des espèces en voie de disparition ou menacées comme le noyer cendré, l'hirondelle rustique, le goglu des prés, le martinet ramoneur et la sturnelle des prés. Ces renseignements ont été fournis au Ministère, et le Ministère a fourni ces renseignements au ministre.

En octobre 2022, un AMZ avait été rédigé. La ville concentrait ses efforts sur la finalisation d'une entente avec le promoteur afin d'obtenir des avantages supplémentaires pour la collectivité, comme un don de terrain pour un futur hôpital. Les documents internes du Ministère indiquait, le 31 octobre 2022, que [Traduction] « la ville de Collingwood confirmera la

version finale de l'AMZO, qui constituera la base des instructions de rédaction [du Ministère] ». Au début du mois de novembre, la ville a de nouveau mentionné au Ministère qu'elle appuyait le rezonage *en principe*, étant donné qu'elle n'avait pas encore conclu une entente définitive avec le promoteur.

Puis, le 14 novembre 2022, le personnel ministériel a reçu un courriel du bureau du sous-ministre indiquant que la directive du Cabinet du premier ministre était d'aller de l'avant immédiatement avec l'AMZ de Collingwood. Le lendemain, l'ébauche de l'AMZ a été communiquée au promoteur aux fins d'un « examen accéléré ». Elle n'a pas été communiquée à la Ville.

La version définitive de l'AMZ, qui ne comportait aucune exigence en matière de logements abordables ou accessibles, a été transmise au ministre aux fins de signature le 16 novembre 2022. Le personnel a mentionné, dans la trousse d'information sur l'AMZ fournie au ministre, ce qui suit : [Traduction] « En raison de l'échéancier souhaité, le Ministère et le Bureau des conseillers législatifs n'ont pas été en mesure d'exercer la diligence raisonnable normale. Par conséquent, il pourrait y avoir des erreurs qui feront en sorte que l'AMZ n'atteindra pas les résultats escomptés et devra être modifié après son dépôt. »

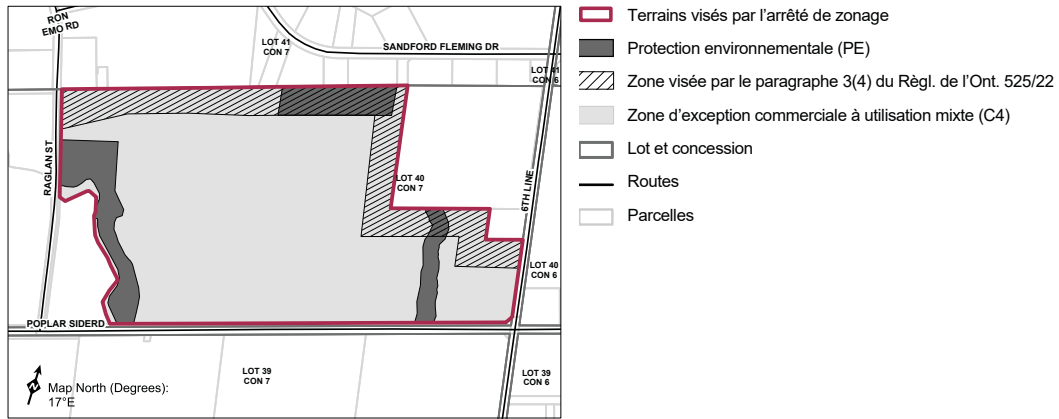
Le même jour, le conseil municipal de Collingwood a voté en faveur d'une suspension de l'appui à l'AMZ et a envoyé au ministre une lettre lui demandant de reporter la décision relative à l'AMZ, au moins jusqu'à ce que l'entente sur l'aménagement puisse être négociée. Le lendemain, la ville a reçu un courriel du Ministère indiquant que l'AMZ avait été pris (voir la **figure 9**). La ville et le promoteur n'avaient pas encore conclu d'entente définitive sur l'aménagement.

La ville nous a informés que la viabilisation de Poplar Village nécessitera des améliorations importantes de la capacité de la municipalité en matière de services, notamment un agrandissement de l'usine de traitement des eaux. Selon la ville, en juin 2024, ces améliorations n'ont toujours pas été effectuées. Le 6 décembre 2023, la ville a finalement conclu avec le promoteur une entente sur l'aménagement qui comprenait un engagement à fournir une combinaison de logements abordables et accessibles (10 % des logements) et un don de 30 acres de terrain pour la construction d'un hôpital, et ce, 13 mois après la prise de l'AMZ.

Selon un avis affiché dans le Registre environnemental le 13 décembre 2023, le Ministère a placé cet AMZ dans la catégorie de ceux devant faire l'objet d'une « surveillance accrue » en raison de progrès limités. Une « surveillance accrue » signifie que le ministre peut envisager une révocation ou une modification éventuelle de l'AMZ à l'avenir si des progrès importants ne sont pas réalisés.

Figure 9 : Limite de l'AMZ dans la ville de Collingwood (Règl. de l'Ont. 525/22)

Source : Ministère des Affaires municipales et du Logement



4.3 Certaines demandes d'AMZ sont demeurées sans réponse pendant des années, tandis que d'autres ont été prioritaires par le bureau du ministre sans justification documentée

L'une des principales raisons invoquées par les demandeurs d'AMZ est l'accélération des changements de zonage. Nous avons analysé le délai écoulé entre la date de réception de la demande et la date à laquelle le Ministère a fourni au bureau du ministre un projet de règlement relatif à l'AMZ pour chacun des 109 AMZ pris de janvier 2019 à mai 2023. Nous avons constaté que le délai variait considérablement, allant de moins d'une semaine à 84 semaines (19 mois). Le délai moyen était de 14 semaines (3,3 mois), soit plus du double de l'objectif interne du Ministère établi en 2021, qui est de 6 semaines. Cet objectif avait été respecté pour environ le tiers des AMZ. Par la suite, en juin 2023, le Ministère a modifié son objectif, le faisant passer à 13 semaines (3 mois), et ce délai a été respecté pour 4 des 5 AMZ pris entre juin et décembre 2023.

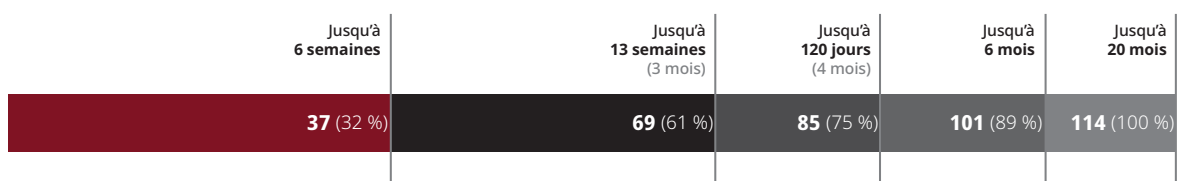
La *Loi sur l'aménagement du territoire* prévoit le délais dans lequel les municipalités doivent prendre des décisions concernant les modifications aux règlements de zonage, soit dans les 90 jours (environ 3 mois) suivant la réception d'une demande complète, ce délai étant le même que l'objectif révisé du Ministère pour le traitement des AMZ. Le délai pour les décisions concernant l'apport de modifications aux plans officiels est de 120 jours (un peu plus de 4 mois) après la réception d'une demande complète. Nous avons constaté que 29 des 114 AMZ, soit 25 %, avaient été communiqués au Ministre pour qu'il envisage de les prendre plus de 120 jours (4 mois) après la réception de la demande. Le délai a été de plus de 6 mois pour 13 de ces 29 demandes. La **figure 10** indique le délai qui s'est écoulé avant la présentation des AMZ aux fins d'examen par le ministre.

À titre de comparaison, les municipalités avec lesquelles nous nous sommes entretenus pendant notre audit nous ont dit que le processus municipal de modification de zonage avait nécessité des délais allant de 3 à 18 mois, selon l'emplacement et la complexité de la modification demandée, et l'exécution des études techniques applicables.

Comme nous le précisons aux **sections 4.3.1** et **4.3.2**, de nombreux AMZ ont été évalués en priorité sans justification documentée, et certaines demandes n'ont jamais été évaluées du tout.

Figure 10 : Nombre d'AMZ préparés aux fins d'examen par le ministre dans un délai précis

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement



4.3.1 Le bureau du ministre a accordé la priorité à certaines demandes d'AMZ afin qu'elles soient traitées dans de courts délais sans justification documentée

Nous avons constaté qu'il n'y pas de protocole en place pour établir l'ordre de priorité des demandes d'AMZ ni pour justifier au moyen d'une documentation le fait d'accorder la priorité à certaines demandes. Le bureau du ministre a accordé la priorité à 9 (36 %) des 25 AMZ de notre échantillon par rapport aux autres demandes d'AMZ en attente. Dans ces cas, le bureau du ministre a exigé que les demandes soient examinées et que les renseignements soient présentés au ministre dans des délais précis. Aucune justification documentée n'a été fournie concernant l'ordre de priorité établi ou les délais accordés au Ministère pour qu'il exécute son travail.

Sept de ces neuf demandes d'AMZ ont été autorisées dans un délai d'un mois après s'être vu accorder la priorité par le bureau du ministre. Certaines de ces demandes d'AMZ ont été priorisées alors que le Ministère en était aux premières étapes de son examen, tandis que, dans d'autres cas, l'examen du Ministère était plus avancé. Par conséquent, les trousse d'information que le Ministère a fournies au bureau du ministre aux fins de prise de décisions variaient sur les plans de l'exhaustivité et de l'analyse. Le ministre a fait chacune de ces demandes dans les deux jours suivant la réception de la trousse d'information du Ministère.

Règl. de l'Ont. 698/20 à Richmond Hill

- » L'une de ces demandes est devenue le Règl. de l'Ont. 698/20 à Richmond Hill, qui s'est traduit par le zonage de terrains aux fins de la construction de logements résidentielles et d'un établissement de soins pour personnes âgées.
- » Environ quatre semaines après avoir reçu cette demande d'AMZ, le bureau du ministre a accordé au Ministère un délai de sept jours pour en faire une priorité élevée et préparer le projet de règlement relatif à l'AMZ aux fins d'examen par le ministre.
- » Le personnel ministériel a soulevé à l'interne diverses questions et considérations concernant les exigences complexes liée à la rédaction de cet AMZ et a averti qu'un échéancier accéléré pourrait entraîner un risque accru d'erreurs ou d'omissions. Par conséquent, le personnel ministériel a souligné qu'il était probable que des modifications doivent être apportées ultérieurement à cet AMZ.
- » Il s'agissait notamment de l'un des 14 AMZ qu'a pris par le ministre en l'absence d'une trousse d'information correspondante de la part du personnel ministériel chargé de l'aménagement du territoire qui résume les préoccupations et les risques pertinents et présente d'autres renseignements que le ministre devrait prendre en considération aux fins de décision. Les 14 AMZ ont été pris en 2020.

Apparence de traitement préférentiel pour certaines demandes d'AMZ

La *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario* stipule ce qui suit : « Dans l'exercice de ses fonctions au service de la Couronne, le fonctionnaire doit s'efforcer d'éviter de donner l'impression qu'une personne ou une entité bénéficie d'un traitement préférentiel dont elle pourrait tirer un avantage. »

En ce qui concerne 4 (16 %) des 25 AMZ compris dans notre échantillon, nous avons constaté qu'une personne de haut rang au sein du bureau du ministre (qui occupait le plus récemment le poste de chef de cabinet adjoint) avait demandé au personnel ministériel d'accorder la priorité à ces demandes d'AMZ, pour lesquelles un lobbying avait été directement effectué auprès d'elle.

Dans l'un de ces quatre cas, cette personne a dit au personnel ministériel que le ministre et le premier ministre avaient expressément demandé que cet AMZ soit finalisé. Bien que cette demande ait été transmise au personnel du Ministère par la personne, le Ministère a indiqué qu'il n'avait pas reçu de documents de la part du Ministre ou du premier ministre demandant que cette demande soit traitée en priorité. Aucune autre justification documentée n'a été fournie quant aux raisons pour lesquelles ces quatre demandes devraient être traitées en priorité par rapport aux autres demandes. Comme il est décrit dans l'**Étude de cas 2**, cette personne faisant partie du bureau du ministre a aussi personnellement apporté des modifications techniques au libellé des règlements relatifs aux AMZ, a demandé au personnel de supprimer les protections liées au zonage pour des caractéristiques naturelles particulières de la région visée par les AMZ, ce qui permettrait de supprimer les caractéristiques naturelles présentes sur ces terres, et a transmis au personnel ministériel le libellé exact des règlements relatifs aux AMZ rédigé par le promoteur.

De telles façons de faire donnent l'impression que certains demandeurs d'AMZ bénéficient d'un traitement préférentiel par rapport à d'autres.

4.3.2 Certaines demandes d'AMZ ont été laissées sans réponse pendant des années

Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de politique ou de protocole en place pour aviser les demandeurs dans les cas où leur demande d'AMZ était refusée ou n'était plus sujette à un examen par le ministre. La *Loi sur l'aménagement du territoire* n'exige pas que le ministre prenne une décision à l'égard d'une demande d'AMZ et ne précise pas le moment auquel le demandeur doit être informé d'un refus ou la manière de le faire. Le Ministère a envoyé des lettres de refus aux demandeurs concernant 35 demandes d'AMZ reçues de 2019 à 2023.

Nous avons constaté que le délai moyen d'envoi d'une lettre de refus était de près d'un an (331 jours). Au nombre de ces refus figuraient deux demandes de la ville de Brampton pour lesquelles le délai s'étant écoulé avant que la ville soit informée a été de 895 jours (près de 2,5 ans). En l'absence d'une politique de notification établie, les demandeurs peuvent perdre beaucoup de temps à attendre une réponse.

En février 2024, le Ministère comptait au total 48 demandes d'AMZ en attente, 34 (71 %) de celles-ci datant de plus de six mois, et 14 (29 %) étant en attente depuis plus d'un an.

Ville de Brampton

- » La ville de Brampton a envoyé une demande d'AMZ au Ministère le 29 septembre 2021. Après avoir attendu une réponse pendant près d'un an, le conseil municipal a plutôt approuvé l'apport d'une modification au plan officiel aux fins du projet d'aménagement concerné le 26 août 2022.
- » Le maire de Brampton a par la suite reçu une lettre de refus du ministre le 29 novembre 2022. Dans cette lettre, le ministre a mentionné que la demande d'AMZ avait été refusée au motif que le conseil municipal de Brampton avait déjà approuvé une modification du plan officiel.

Ville de Toronto

- » Un autre cas concernait une demande d'AMZ soumise par le conseil municipal de Toronto en 2021 en vue d'accélérer les changements de zonage aux fins d'une « initiative de logements modulaires » pour les personnes en situation d'itinérance. La demande d'AMZ proposait un bâtiment de trois étages comptant jusqu'à 60 logements avec services de soutien qui devait être financé en partie par le gouvernement fédéral. Après avoir attendu pendant plus d'un an une réponse concernant l'AMZ, le conseil municipal a adopté une modification au règlement de zonage en mai 2022 pour autoriser l'aménagement.
- » Cette modification a ensuite été portée en appel devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire par des groupes de voisinage.
- » Bien que le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire ait finalement conclu que l'opposition des appelants au projet n'était pas fondée et qu'il ait rejeté l'appel en janvier 2024, le projet a été bloqué pendant près de trois ans.
- » À titre de comparaison, en ce qui concerne sept demandes d'AMZ semblables présentées par la ville de Toronto pour lesquelles les AMZ ont été pris par le ministre en 2020 et 2021, les projets avaient déjà été construits.
- » La ville de Toronto a mentionné en juin 2024 que les coûts du projet de logements modulaires avaient augmenté considérablement, soit d'au moins 22 millions de dollars, depuis sa demande initiale.

Le Ministère nous a dit qu'avec l'instauration du nouveau cadre des arrêtés de zonage (décrit à la **section 2.6**), il prévoit établir un échéancier pour ce qui est de fournir aux demandeurs d'AMZ une mise à jour de leur demande dans les cas où le ministre n'a pas pris de décision après un certain temps. Le Ministère a souligné que le ministre peut toujours, à son entière discrétion, prendre ses décisions concernant les demandes d'AMZ dans un délai qu'il juge approprié.

Recommandation 5

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait documenter ses priorités de traitement des demandes d'AMZ et les cas où les demandes d'AMZ ne sont pas traitées conformément à ces priorités.

Pour consulter la réponse de l'entité auditée, voir [Recommandations et réponses de l'entité auditée](#).

Recommandation 6

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait :

- pour chaque demande d'AMZ, tenir un dossier comprenant la date de sa réception et le moment de l'atteinte des principaux jalons jusqu'à la décision du ministre des Affaires municipales et du Logement (le ministre) concernant la demande;
- établir un délai cible pour informer les demandeurs de l'état de leur demande d'AMZ lorsqu'une décision sur l'AMZ n'a pas encore été prise par le Ministre;
- surveiller le respect des normes de service et des normes de notification des demandeurs et en rendre compte publiquement chaque année.

Pour consulter la réponse de l'entité auditée, voir [Recommandations et réponses de l'entité auditée](#).

Recommandation 7

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait, dans les cas où il doit accélérer son examen des demandes d'AMZ, prendre les mesures suivantes :

- documenter clairement et communiquer au ministre les évaluations ou les mesures de diligence raisonnable qu'il n'a pas été en mesure d'entreprendre ou d'achever;
- fournir au ministre, dans la mesure du possible, un délai estimatif pour ce qui est d'entreprendre et de mener à bien ces mesures.

Pour consulter la réponse de l'entité auditée, voir [Recommandations et réponses de l'entité auditée](#).

Étude de cas 2

Règl. de l'Ont. 160/22 dans le canton de Cavan Monaghan

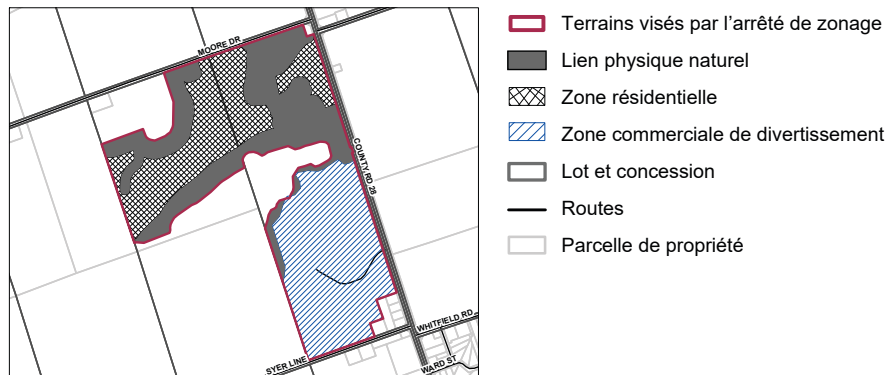
Le 6 décembre 2021, le canton de Cavan Monaghan (le canton) a adopté une résolution appuyant un AMZ relatif à un projet d'« aménagement résidentiel et lié au tourisme », appelé Kawartha Downs, qui comprenait un hippodrome, un casino et un secteur résidentiel. Le maire du canton et son personnel ont envoyé leur demande d'AMZ directement à un cadre supérieur du bureau du ministre des Affaires municipales et du Logement (le ministre). Plus récemment, il a obtenu le titre de chef de cabinet adjoint et on le désigne ci-après par l'acronyme CCA.

Dans la pratique habituelle, le bureau du ministre fournissait des directives au personnel du Ministère pour tous les AMZ, et le CCA transmettait habituellement au Ministre des troupes d'information sur les AMZ et des ébauches préparées par le personnel aux fins d'examen et d'octroi. Le bureau du ministre a rapidement relayé la demande du canton au personnel ministériel pour qu'il y donne suite.

L'étude environnementale effectuée par le promoteur a révélé la présence d'une terre humide d'importance provinciale (THIP) sur certaines parties de la zone visée, ainsi que l'existence de cours d'eau, de terres humides non évaluées, de terrains boisés importants et d'habitats d'espèces en voie de disparition et menacées sur le site ou à proximité de celui-ci. Le promoteur a dit au Ministère, au canton et à l'Office de protection de la nature de la région d'Otonabee (OPNRO) que [Traduction] « l'aménagement résidentiel n'aura pas d'incidence sur le système naturel patrimonial » et a fourni une carte provisoire du territoire visé par l'AMZ qui excluait de la zone aménageable plusieurs secteurs présentant des caractéristiques naturelles.

Lorsque le Ministère a consulté les Premières Nations visées par les Traités Williams, le personnel ministériel a présenté la carte montrant les zones qui ne seraient pas touchées par l'aménagement (voir la **figure 11**) et a expliqué que la THIP ne serait pas incluse dans les limites de l'AMZ possible.

Figure 11 : Limites de l'AMZ possible pour les zones aménagées et protégées (Règl. de l'Ont. 160/22)



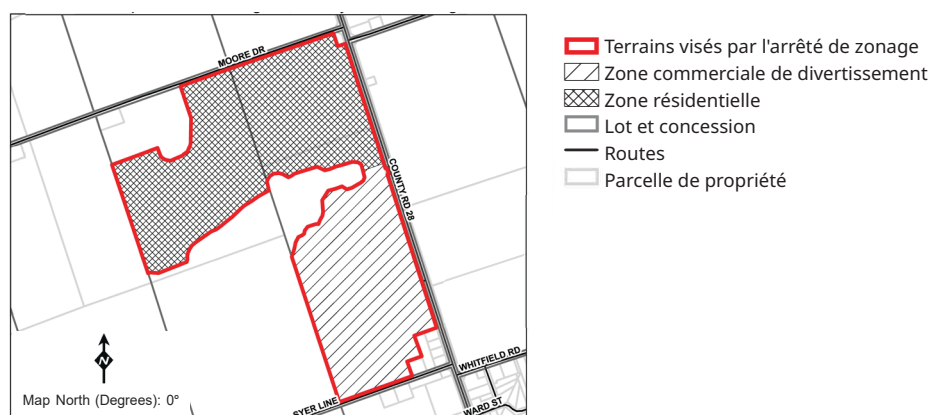
Note : Il était proposé que les liens physiques naturels soient protégés contre l'aménagement et utilisés uniquement à des fins de conservation, de gestion forestière et d'activités de loisirs de faible intensité.

Source : Ministère des Affaires municipales et du Logement

Deux jours avant la prise de l'AMZ, l'expert-conseil qui travaillait pour le compte du promoteur a demandé que certaines des aires naturelles, y compris des parties de la THIP, soient incluses dans la zone aménageable, car leur protection entraînerait des contraintes concernant l'aménagement. Le CCA a envoyé au personnel ministériel un courriel lui ordonnant de modifier la carte de l'AMZ. Il avait joint au courriel les modifications exactes devant être apportées (voir la **figure 12**) qui éliminaient les protections prévues par les règlements de zonage municipal pour bon nombre des caractéristiques naturelles.

Figure 12 : Zone aménageable définitive prévue par l'AMZ (Règl. de l'Ont. 160/22)

Source : Ministère des Affaires municipales et du Logement



Ni les Premières Nations visées par les Traités Williams ni l'OPNRO n'ont été informés ou consultés au sujet de ces modifications avant la prise de l'AMZ. Le personnel ministériel a mentionné dans un courriel interne que ce changement soudain faisait en sorte d'accroître

le risque que la collaboration avec les collectivités autochtones soit mise en péril parce que, au cours d'une réunion avec les représentants des Premières Nations visées par les Traités Williams, [Traduction] « le personnel ministériel a clairement indiqué que les caractéristiques environnementales naturelles des propriétés (y compris des parties du ruisseau Cavan, une THIP) seraient protégées et non aménagées ».

L'AMZ relatif à Kawartha Downs a été déposé le 4 mars 2022, en tant que Règl. de l'Ont. 160/22.

Trois mois après la prise de l'AMZ, le maire et le personnel du canton ont envoyé par courriel une demande de modification de l'AMZ directement à l'adresse de courriel du parti politique, ainsi qu'au CCA. La demande de modification visait à préciser que les lieux extérieurs pour les concerts et les festivals de musique ainsi que les amphithéâtres extérieurs sont autorisés dans la zone commerciale de divertissement des terrains visés.

Le personnel ministériel a examiné cette demande supplémentaire pendant trois mois avant qu'un expert-conseil travaillant au projet Kawartha Downs (qui n'était pas un lobbyiste enregistré) organise un déjeuner de travail avec le CCA dans un restaurant du centre-ville de Toronto le 20 septembre 2022. Le 23 septembre 2022, la modification de l'AMZ a été apportée.

Le même expert-conseil a organisé un autre déjeuner de travail avec le CCA au même restaurant six jours plus tard. Le 27 septembre 2022, l'expert-conseil a transmis l'information relative à une demande de retrait d'un terrain de la ceinture de verdure. Le CCA a présenté la demande au chef de bureau du ministre (voir notre Rapport spécial sur les changements apportés à la ceinture de verdure de 2023).

Ce même expert-conseil représentait également un autre projet dans le canton pour lequel un AMZ a été demandé le 7 mars 2022. Le 23 décembre 2022, le CCA a envoyé au personnel ministériel un courriel lui demandant de prioriser la demande d'AMZ du 7 mars de sorte que cet AMZ soit le prochain à être pris et que cela se fasse dans les plus brefs délais. Dans un courriel de suivi le même jour, le CCA a indiqué au personnel ministériel que cela était [Traduction] « le souhait du ministre et du premier ministre ». Bien que cette demande ait été transmise au personnel du Ministère par le CCA, le Ministère n'avait pas reçu de documents de la part du ministre ou du premier ministre demandant que cette demande soit traitée en priorité.

L'AMZ a été rapidement préparé aux fins de dépôt, et le Règl. de l'Ont. 5/23 a été déposé le 20 janvier 2023, environ un mois plus tard. Des renseignements sur les enjeux environnementaux liés au Règl. de l'Ont. 5/23 sont présentés à la **section 4.6.3**.

Dans le cas d'un autre AMZ concernant le canton (Règl. de l'Ont. 250/22), le CCA a personnellement apporté des modifications hautement techniques à l'ébauche de l'AMZ

(notamment une augmentation de la hauteur permise des bâtiments) deux jours avant qu'il soit pris. Le CCA a transmis ces modifications au personnel ministériel pour qu'il les traite sans expliquer leur raison d'être ou leur objectif.

Le CCA a demandé au personnel ministériel de prioriser les trois AMZ concernant le canton à la suite de communications directes avec les promoteurs ou leurs experts-conseils, que ce soit par courriel ou lors de réunions.

L'aménagement relatif au Règl. de l'Ont. 160/22 reposait sur l'accessibilité aux services municipaux d'eau et d'égout, ce qui nécessitait le prolongement des services de viabilisation de la municipalité jusqu'au site. Plus d'un an après la prise de l'AMZ, le Ministère a été avisé, dans le cadre de son processus de mise à jour trimestrielle auprès des municipalités, que la municipalité ne fournira pas les services de viabilisation. Le promoteur devra probablement faire appel au secteur privé pour obtenir ces services. Outre les coûts supplémentaires, les services privés nécessitent la réalisation d'études environnementales, ce qui retardera ce projet d'au moins une autre année.

En juin 2024, trois demandes municipales importantes relatives à ce projet (plan d'implantation, modification du plan officiel et plan de condominium) n'avaient toujours pas été approuvées, car, à ce moment, l'évaluation environnementale n'était pas achevée. Dans le cadre de l'examen interne du Ministère en décembre 2023, le Règl. de l'Ont. 160/22 a été évalué et placé dans la catégorie des AMZ devant faire l'objet d'une « surveillance accrue » en raison des progrès insuffisants.

4.4 Les problèmes liés à la capacité des infrastructures et à la viabilisation du site n'étaient souvent pas décelés avant la prise d'un AMZ

En général, les ensembles résidentiels doivent avoir un accès à des services publics (notamment, aqueducs, égouts et électricité), des réseaux routiers et des services de soutien (comme des écoles, des hôpitaux, des casernes de pompiers et des postes de police) à proximité. C'est pourquoi l'évaluation de la capacité et de la disponibilité des services est une étape clé du processus de modification du zonage municipal et peut influencer la décision de la municipalité d'approuver ou de rejeter la demande.

Dans les municipalités à deux paliers, les services de viabilisation sont habituellement gérés par les bureaux de palier supérieur, tandis que dans les municipalités à palier unique, les services sont habituellement gérés par les bureaux municipaux.

L'accès à des services de viabilisation est un facteur clé pour tout aménagement. Pour 83 des 114 AMZ pris de 2019 à 2023, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas fourni au bureau du ministre une évaluation visant à déterminer si les sites pour lesquels un changement de zonage était demandé avaient accès à des services de viabilisation.

En avril 2024, 18 % des projets liés aux AMZ faisaient toujours face à des retards importants en raison de problèmes liés à la viabilisation.

Nous avons constaté que les AMZ visant des municipalités à deux paliers représentaient 52 des 114 AMZ pris de 2019 à 2023. Nous avons rencontré les quatre services régionaux d'aménagement du Centre de l'Ontario (Peel, Niagara, York et Durham) concernés par 47 de ces 52 AMZ.

Les planificateurs de trois de ces régions nous ont informés que le Ministère n'avait jamais demandé si leur région avait la capacité de desservir les sites avant d'autoriser les AMZ; les planificateurs de la quatrième région ont également mentionné que le Ministère l'avait rarement fait. Lors de nos discussions avec ces régions et ces municipalités, les difficultés liées aux services de viabilisation pour les sites visés par les AMZ étaient le problème le plus souvent mentionné lorsqu'il s'agit de satisfaire aux exigences des AMZ, causant souvent des années de retards avant même le début des travaux d'aménagement.

Les secteurs situés à l'extérieur des limites de la zone de peuplement n'ont habituellement pas fait l'objet d'études ou d'évaluations pour la plupart des types d'aménagement et ne seraient pas inclus dans les plans de services municipaux avant au moins la prochaine révision du plan officiel, qui a lieu tous les 5 à 10 ans. Sur les 114 AMZ pris de 2019 à 2023, nous avons constaté que 37 (32 %) concernaient des projets d'aménagement à l'extérieur des zones de peuplement au moment où ils ont été pris.

Nous avons également examiné les trousseaux d'information fournies au bureau du ministre pour les 114 AMZ pris de 2019 à 2023 et constaté que l'accès aux services de viabilisation pour les sites

visés n'avait pas été pris en compte dans la majorité des cas. Nous avons observé que l'accès à ces services était mentionné dans seulement 31 (27 %) des trousseaux.

En septembre 2021, le Ministère a commencé à communiquer avec les municipalités pour demander des mises à jour trimestrielles sur l'état des projets liés aux AMZ dans leur territoire. Nous avons obtenu toutes les mises à jour de l'état d'avancement fournies en avril 2024 et constaté que, pour 21 (18 %) des 114 AMZ pris de 2019 à 2023, les projets accusaient toujours des retards importants en raison de problèmes liés aux services de viabilisation. Les municipalités disposaient d'estimations relatives aux services de viabilisation pour 9 (43 %) de ces 21 AMZ. Elles estimaient qu'en ce qui concerne ces 9 AMZ, il faudrait compter entre 3 et 20 ans pour assurer l'accès aux services. Pour les 12 autres (57 %) de ces 21 AMZ, les municipalités s'attendaient à de longs retards concernant l'accès aux services de viabilisation, mais n'avaient pas établi de délais estimatifs.

Pour 15 de ces 21 AMZ, des préoccupations liées aux services de viabilisation n'ont pas été mentionnées et évaluées dans les trousseaux d'information fournies au bureau du ministre. Nous avons relevé des exemples d'AMZ pour lesquels la capacité des réseaux ne permettaient pas de répondre aux besoins de l'aménagement connexe :

- » Règl. de l'Ont. 161/22, 162/22 et 165/22 dans le canton de Southgate;
- » Règl. de l'Ont. 171/21 dans la ville de Caledon;
- » Règl. de l'Ont. 525/22 dans la ville de Collingwood, également abordé dans l'**Étude de cas 1.**

Dans ces cas, des agrandissements des usines de traitement des eaux usées et des infrastructures de tuyauterie devraient être effectués, ce qui nécessiterait des années de travail et d'importantes dépenses en capital. Dans certains cas, comme les AMZ pris dans la ville de Kawartha Lakes (Règl. de l'Ont. 771/22 et 40/22) ou la ville de Markham (Règl. de l'Ont. 172/20), cela retardera d'au moins cinq ans l'aménagement sur les terres se rapportant à l'AMZ.

Pour les 6 autres de ces 21 AMZ, les trousseaux d'information fournies au bureau du ministre ont fait état de préoccupations liées à la viabilisation, mais n'ont pas évalué ni décrit les répercussions de ces problèmes sur les projets globaux et leurs échéanciers.

Par exemple, comme il est décrit dans l'**Étude de cas 3**, avant qu'un AMZ particulier (Règl. de l'Ont. 40/23) soit pris dans le canton de Seguin, le personnel ministériel a déterminé que la municipalité ne disposait pas d'un réseau municipal d'alimentation en eau ou d'égouts. La ville adjacente de Parry Sound a dit au Ministère qu'elle ne desservirait pas l'aménagement, et le canton de Seguin a convenu de construire son propre réseau d'égouts.

Le personnel ministériel n'a pas informé le bureau du ministre du temps que pourrait prendre les travaux pour assurer l'offre de services de viabilité pour un projet de cette ampleur et du coût connexe éventuel. Le canton de Seguin a par la suite estimé que les travaux requis pour assurer

l'offre de services de viabilité pourrait prendre jusqu'à 10 ans. L'AMZ a été pris le 17 mars 2023 et, en juin 2024, le site n'avait pas accès aux services municipaux d'approvisionnement en eau ou de traitements des eaux usées requis aux fins de l'aménagement.

4.4.1 De nombreux AMZ pris pour soutenir le logement pourraient ne pas accélérer de façon significative les travaux d'aménagement

Le gouvernement a déclaré publiquement que l'accélération de la construction d'ensembles résidentiels est l'une des principales raisons pour lesquelles il a pris des AMZ. Nous avons constaté que 58, ou 51 %, des 114 AMZ pris de 2019 à 2023 visaient principalement des ensembles résidentiels. Nous avons également observé que, pour ces 58 AMZ, les demandeurs mentionnaient souvent la lenteur des processus municipaux d'aménagement du territoire comme raison pour demander un AMZ.

Les municipalités nous ont dit que leurs processus de modification de zonage prennent habituellement entre 3 et 18 mois, selon le secteur et la complexité de la demande. À titre de comparaison, les délais de traitement du Ministère (de la date de la demande à la date de réception de la trousse d'information par le ministre) pour ces 58 AMZ sont allés de 1 semaine à 14 mois, la moyenne étant de 2,6 mois.

Bien que les AMZ offrent l'occasion d'accélérer les changements de zonage municipal, ils sont souvent pris relativement à des projets pour lesquels les infrastructures requises en vue de desservir le site du projet d'aménagement résidentiel ne sont pas en place. Cela comprend les AMZ suivants, qui ont été pris aux fins de projets pour lesquels les travaux d'aménagement ne pourraient pas commencer avant des années parce que les infrastructures requises étaient absentes et pour lesquels les travaux d'aménagement eux-mêmes s'échelonnaient sur des décennies.

Règl. de l'Ont. 166/21 dans la ville de New Tecumseth (la ville)

- » Zonage pour l'aménagement d'un terrain à usage mixte à des fins résidentielles, commerciales et de parcs. En avril 2024, la ville a mentionné qu'il n'y avait pas de capacité d'approvisionnement en eau pour cet aménagement ou d'autres aménagements dans la municipalité, qu'une solution potentielle à long terme nécessiterait un investissement de 270 millions de dollars dans les infrastructures, et que des services d'approvisionnement en eau ne pourraient être offerts avant 2028. Bien que la ville ait fait part au Ministère de son engagement à financer ces infrastructures, la source de financement n'a pas encore été déterminée.

Règl. de l'Ont. 771/21 et 40/22 dans la ville de Kawartha Lakes (la ville)

- » Zonage pour l'aménagement de terrains à usage résidentiel et commercial. Les secteurs du site se trouvent en majorité à l'extérieur des limites de la zone de peuplement et nécessitent des mises à niveau des capacités en matière d'aqueduc et d'égout avant le début des travaux d'aménagement, ce qui, selon la ville, prend habituellement plus de cinq ans à étudier, à examiner, à financer et à fournir.

4.4.2 Le manque de participation des services municipaux d'aménagement du territoire a créé des problèmes en matière d'urbanisme et d'aménagement

Les plans officiels municipaux orientent à l'avance les besoins en matière d'aménagement et d'infrastructures aux fins des projets prévus pour les 20 à 25 prochaines années. La prise d'AMZ oblige généralement les régions et les municipalités à modifier leurs priorités, leurs plans et leurs ressources pour tenir compte des projets liés aux AMZ.

Lorsqu'il réunit les renseignements sur les demandes d'AMZ à l'intention du bureau du ministre, le Ministère a rarement sollicité les commentaires des municipalités au sujet de l'incidence que les projets liés aux AMZ pourraient avoir sur d'autres aménagements prévus dans les collectivités concernées, comme on peut l'observer dans les exemples suivants.

Règl. de l'Ont. 91/23 dans la ville de Mississauga (la ville)

- » Avant que le ministre prenne le Règl. de l'Ont. 91/23, qui a établi le zonage d'un terrain aux fins de la construction de 16 000 logements dans la ville, le service municipal d'urbanisme avait fait part au Ministère de ses préoccupations selon lesquelles, si cet AMZ était pris, le réseau routier n'aurait pas la capacité de desservir ce projet et un autre projet d'aménagement adjacent déjà prévu par la ville. Il pourrait ne pas être possible d'agrandir les réseaux routiers et de transport en commun dans ce secteur en raison d'autres aménagements environnants existants.
- » Le conseil municipal avait déjà approuvé une modification de zonage pour le même projet, mais à la moitié de la capacité, à raison de 8 050 logements. Le promoteur a plutôt demandé l'AMZ directement au Ministère, cherchant à doubler le nombre de logements qui avaient été approuvés par la Ville.
- » Les demandes de modification de zonage municipal nécessitent habituellement des études sur la circulation et d'autres services de viabilisation, dont les résultats peuvent influencer sur la décision de la municipalité d'autoriser la modification de zonage lorsqu'elle est évaluée en fonction de son plan officiel. Le personnel ministériel a indiqué au bureau du ministre que cet AMZ pouvait donner lieu à des préoccupations en matière de transport, mais qu'il n'y avait pas suffisamment de temps pour effectuer l'évaluation type des considérations relatives à l'aménagement du territoire.
- » Le personnel du Ministère n'a pas expliqué que la capacité routière est insuffisante pour soutenir l'afflux d'usagers de la route généré par les deux projets.

Règl. de l'Ont. 92/23 dans la ville de Mississauga (la ville)

- » Le personnel ministériel a communiqué avec les employés municipaux chargés de l'aménagement du territoire avant la prise de l'AMZ, mais ceux-ci nous ont dit que le délai accordé par le Ministère pour formuler des commentaires était trop court et ne permettait pas de procéder à l'analyse de l'incidence potentielle de l'AMZ, qui englobait deux sites.

- » Après la prise de cet AMZ, il a été découvert qu'un des sites autorisés celui-ci se trouverait dans le couloir aérien de l'aéroport Pearson de Toronto situé à proximité. Il a donc fallu modifier l'AMZ de manière à exclure entièrement ce site, et cela a fait en sorte que les employés ont dû consacrer du temps supplémentaire à cette question, que la conception du projet a dû être changée et que l'échéancier du projet a dû être prolongé.

Recommandation 8

Pour chaque demande d'AMZ, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait :

- confirmer la disponibilité des infrastructures existantes, ou obtenir des planificateurs municipaux et (s'il y a lieu) régionaux les échéanciers et les coûts estimatifs concernant les infrastructures prévues nécessaires pour desservir le site;
- demander aux planificateurs municipaux et (s'il y a lieu) régionaux d'évaluer et d'indiquer les problèmes liés au site ou les répercussions sur les plans d'aménagement existants;
- consigner les résultats dans les trousseaux d'information fournies au ministre.

Pour consulter la réponse de l'entité audité, voir [Recommandations et réponses de l'entité audité.](#)

Étude de cas 3

Règl. de l'Ont. 40/23 dans le canton de Seguin

Le 6 décembre 2021, le conseil du canton de Seguin a adopté une résolution en vue de demander au ministre des Affaires municipales et du Logement (le Ministre) de prendre un AMZ pour faciliter l'aménagement d'une nouvelle collectivité à usage mixte de 300 hectares à côté de la frontière municipale de la ville de Parry Sound (Parry Sound). La demande initiale de zonage aurait facilité l'aménagement d'une gamme de types de logements, y compris des logements locatifs et des logements abordables, ainsi que des utilisations commerciales, industrielles légères et institutionnelles.

Le canton de Seguin (Seguin) a embauché un expert-conseil pour l'aider à préparer sa demande officielle au ministre, qui a été présentée le 5 janvier 2022. La lettre de l'expert-conseil (jointe à la demande) indiquait que l'objectif de Seguin pour cet AMZ était de [Traduction] « fournir une variété de formes et de densités de logements à un prix abordable afin de remédier au manque de logements dans la municipalité ». Elle mentionnait aussi que [Traduction] « des utilisations de soutien non résidentiel sont également proposées ». La lettre de l'expert-conseil comprenait une ébauche d'AMZ faisant mention de 17 utilisations autorisées pour le secteur (dont 4 ayant trait au logement) et d'une exigence selon laquelle 25 % de tous les logements devaient être abordables. Aucun promoteur n'était identifié relativement à ce projet au moment de la demande.

L'évaluation par l'expert-conseil de la possibilité de fournir des services de viabilisation au secteur comprenait deux options : prolonger les services de viabilisation existants de Parry Sound, ou créer un système municipal de viabilisation à Seguin, y compris un réseau d'approvisionnement en eau et une usine de traitement des eaux usées (ce que Seguin n'a pas). L'expert-conseil a mentionné que la première option était privilégiée et plus logique, mais que les deux options pouvaient être envisagées.

Parry Sound a retenu les services d'un expert-conseil distinct pour qu'il formule des conseils concernant les répercussions liées au fait de fournir des services de viabilisation à l'aménagement proposé à Seguin. Cet expert-conseil a mentionné que Parry Sound devrait faire des emprunts pour financer les dépenses en capital nécessaires pour desservir Seguin, et que cela limiterait sa capacité d'emprunter aux fins d'autres projets. L'expert-conseil a ajouté que si l'aménagement prévu par l'AMZ était retardé, cela placerait Parry Sound dans une situation de risque financier.

Le 27 janvier 2022, le maire de la ville de Parry Sound a écrit au ministre pour lui faire part de ses vives préoccupations au sujet de la demande d'AMZ du canton de Seguin et lui demander de ne pas prendre cet AMZ. Parry Sound était notamment préoccupé par ce qui suit :

- Les consultations publiques et municipales de Seguin avaient porté sur les logements abordables et n'avaient pas tenu compte du caractère plus vaste de l'AMZ.
- Le plan d'aménagement de Seguin ne comportait pas de détails clés et d'analyses solides permettant de justifier la prise d'un AMZ.
- Seguin avait fait part au ministre d'une rétroaction locale qui différait de la rétroaction réelle.
- Seguin n'a pas étudié l'impact de l'AMZ possible sur les municipalités avoisinantes. Par exemple, l'expert-conseil de Parry Sound a estimé que l'AMZ entraînerait une congestion routière accrue à Parry Sound, le besoin d'agrandir l'infrastructure routière pour tenir compte de l'augmentation de la circulation et le besoin d'investissements en capital supplémentaires, au-delà des prévisions de la Ville.

En raison de ces préoccupations, Parry Sound a refusé de prolonger ses services de viabilisation en vue de desservir Seguin.

Le personnel ministériel a préparé à l'intention du bureau du ministre une trousse d'information préliminaire concernant cet AMZ en janvier 2022. Il a mentionné que Seguin ne disposait pas de services municipaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. Le personnel ministériel a également indiqué que les terrains visés comportaient des terres humides d'importance provinciale et des zones humides côtières (qui sont protégées en vertu de la Déclaration de principes provinciale), ainsi que des terres humides non évaluées de même que des ressources archéologiques et des habitats fauniques potentiellement importants. La trousse d'information mentionnait que les répercussions de l'aménagement sur les terrains adjacents aux terres humides et sur la qualité de l'eau du lac Richmond n'avaient pas été évaluées. Selon une étude environnementale préliminaire réalisée par un expert-conseil engagé par le canton, le lac Richmond était considéré comme étant très sensible à la contamination par le phosphore. Le risque de contamination par le phosphore est accru en raison d'une augmentation de la fertilisation, du ruissellement des eaux usées et des eaux pluviales et d'autres contaminants associés aux aménagements, et le Ministère a mentionné dans une évaluation interne que la majeure partie des berges du lac ne seraient pas protégées.

Le maire de Seguin a envoyé un courriel au Ministère le 15 février 2022 pour réitérer son appui à l'AMZ et lui demander de soutenir la demande, en précisant que Seguin rencontrera le chef de bureau du ministre au bureau du ministre plus tard en février 2022 afin de savoir ce qui peut être fait pour accélérer la demande. Selon un courriel de suivi envoyé au Ministère par le directeur général (DG) de Seguin le 2 mai 2022, le député provincial local avait participé à la réunion de février, et il avait été conseillé à Seguin de collaborer avec les intervenants

locaux et les collectivités autochtones. Le courriel contenait un résumé des efforts de collaboration de Seguin à ce jour et demandait [Traduction] « l’approbation immédiate » de la demande d’AMZ. Le 19 octobre 2022, le DG a envoyé un autre courriel de suivi au Ministère pour confirmer qu’un promoteur, qui avait récemment acheté la majorité des terrains visés, avait maintenant été identifié.

Le 9 janvier 2023, le chef de cabinet adjoint a demandé au personnel ministériel d’ajouter cette demande au [Traduction] « prochain groupe d’AMZ » à préparer. Le personnel ministériel a indiqué dans des courriels internes qu’il ne savait pas ce qui a suscité l’intérêt soudain du bureau du ministre pour cet AMZ, mais qu’il a préféré ne pas poser de questions pour éviter de recevoir des directives visant à accélérer davantage le traitement de la demande. Au cours des deux semaines suivantes, le personnel ministériel a présenté au bureau du ministre des options sur la façon de donner suite à la demande de Seguin en tenant compte de la condition relative aux logements abordables (étant donné qu’un AMZ régulier ne peut pas inclure de conditions), notamment au moyen d’un AMZr et d’un autre outil d’aménagement semblable appelé arrêté d’accélération de la construction d’infrastructures communautaires et de logements (ACICL); toutefois, les deux auraient nécessité plus de temps et une collaboration supplémentaire avec la municipalité.

Le 28 février 2023, le chef de cabinet a envoyé au personnel ministériel un courriel indiquant que le bureau du ministre avait rencontré le maire et le DG de Seguin et que ceux-ci préféraient qu’on ait recours à un AMZ ordinaire (qui ne pouvait pas inclure de conditions) au lieu d’un arrêté d’ACICL. De plus, ce courriel fixait un délai de deux semaines pour la préparation de l’AMZ par le personnel ministériel. Dans un courriel envoyé au bureau du ministre le 2 mars 2023, le personnel ministériel s’est prononcé contre l’imposition d’un délai de deux semaines et a recommandé de traiter cette demande comme un AMZr qui inclurait la demande municipale concernant les logements abordables. Le 3 mars 2023, le Ministère a reçu une version à jour de l’ébauche de l’AMZ de Seguin, qui excluait l’exigence de logements abordables et comprenait des utilisations autorisées supplémentaires dans les paramètres de zonage.

Entre le 10 et le 16 mars 2023, le directeur général de Seguin a envoyé directement au chef de cabinet cinq courriels contenant des requêtes et des rappels au sujet de la demande d’AMZ. Le 14 mars 2023, le chef de cabinet a dit au personnel ministériel qu’il devait achever la préparation de cet AMZ avant la fin de la semaine en cours.

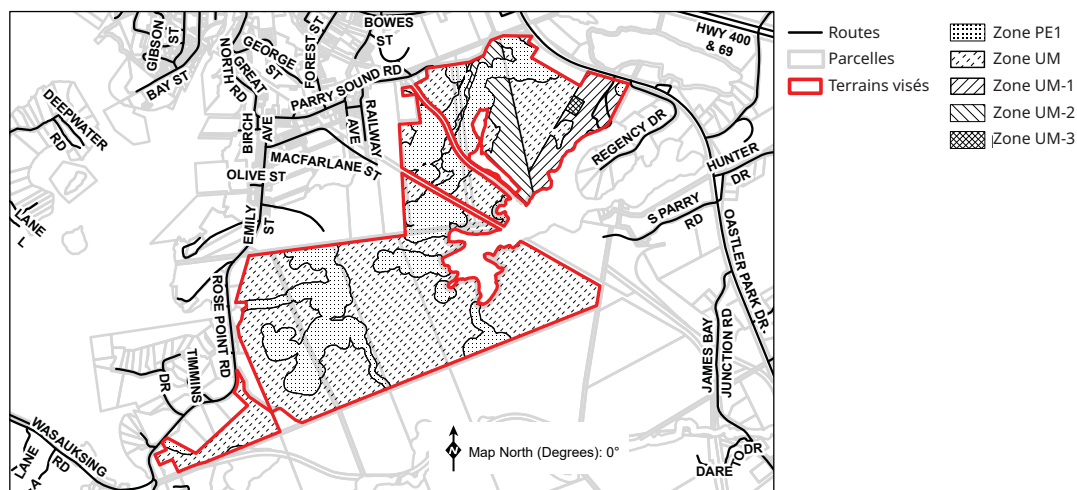
Le 16 mars 2023, le personnel ministériel a fourni au bureau du ministre la trousse d’information définitive pour cette demande d’AMZ aux fins d’examen par le ministre. La trousse d’information faisait état de la demande initiale de Seguin concernant les logements abordables et de l’élimination de cette condition, ainsi que des problèmes relatifs aux services de viabilisation de Seguin (soit l’absence d’un système municipal d’approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées à Seguin et la réticence de Parry Sound à prolonger ses services municipaux de viabilisation). Le personnel ministériel a mentionné que Seguin

prévoyait construire son propre système de services municipaux de viabilisation, mais n'a pas informé le bureau du ministre qu'une telle entreprise représenterait des dépenses en capital importantes pour la municipalité, et le personnel ministériel n'a pas non plus communiqué le temps qui pourrait être nécessaire pour faire en sorte de desservir un projet de cette ampleur. Le personnel ministériel avait également indiqué qu'aucun détail n'avait été fourni concernant les plans d'aménagement futurs pour les terres visées par la demande d'AMZ.

L'AMZ a été pris le lendemain, soit le 17 mars 2023 (voir la **figure 13**).

Figure 13 : Limite de l'AMZ dans le canton de Seguin (Règl. de l'Ont. 40/23)

Source : Ministère des Affaires municipales et du Logement



En juin 2024, le site ne bénéficie pas de services municipaux d'approvisionnement en eau potable ou de traitement des eaux usées, et le Ministère ne dispose pas d'une estimation du moment où ces services seraient disponibles.

Le directeur général de Seguin a informé notre Bureau par courriel que le personnel ministériel avait été d'une grande aide pour ce qui était de répondre aux questions de Seguin pendant le processus d'examen de la demande, mais il a aussi mentionné ce qui suit : *[Traduction]* « En ce qui concerne les services de viabilisation, une aide supplémentaire de la province serait bienvenue pour éliminer tous les obstacles à la mise en place d'AMZ. » Le directeur général a également indiqué que le Ministère n'avait pas informé Seguin qu'un AMZr aurait pu être utilisé pour satisfaire à sa demande relative aux logements abordables.

En ce qui concerne les services de viabilisation, le directeur général a confirmé à notre Bureau que Seguin procédera à la construction de son propre réseau d'égouts, qu'une telle entreprise entraînera probablement des dépenses en capital importantes pour Seguin et que cela pourrait prendre jusqu'à 10 ans.

4.5 Le Ministère n'a pas évalué l'impact financier que représentent les AMZ pour les municipalités et les contribuables

Nous avons examiné les troupes d'information présentées au bureau du ministre aux fins de la prise de décisions au sujet des AMZ et avons constaté que le Ministère n'évaluait pas l'incidence financière que les AMZ pourraient avoir sur les municipalités et, par conséquent, sur les contribuables.

À titre de comparaison, lorsqu'il y a présentation d'une analyse de rentabilisation au Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement (le comité du Conseil des ministres qui examine et approuve les demandes de financement des ministères) au sujet de mesures qui pourraient avoir une incidence sur les finances provinciales ou les contribuables, le modèle d'analyse de rentabilisation du Conseil du Trésor exige que les ministères effectuent une évaluation des répercussions financières.

4.5.1 Les municipalités ont de la difficulté à recouvrer les coûts des infrastructures nécessaires pour desservir les sites

Nous avons constaté que certaines municipalités avaient de la difficulté à recouvrer auprès des promoteurs les coûts d'infrastructure liés aux AMZ. Les municipalités peuvent recouvrer les coûts d'infrastructure liés à la croissance auprès des promoteurs au moyen des redevances d'aménagement, qui sont régies par la *Loi sur les redevances d'aménagement* et les règlements locaux sur les redevances d'aménagement. Les redevances d'aménagement sont perçues auprès des promoteurs au moment de la délivrance d'un permis de construire. Elles aident à payer les coûts des infrastructures nécessaires à la fourniture des services municipaux aux nouveaux aménagements et peuvent avoir une incidence importante sur les budgets municipaux. Par exemple, comme il est décrit à la **section 4.4.1**, le coût des mises à niveau des infrastructures liées à la capacité d'approvisionnement en eau qui étaient nécessaires pour desservir l'aménagement associé à un AMZ (Règl. de l'Ont. 166/21) dans la ville de New Tecumseth avait été estimé à 270 millions de dollars.

Les redevances d'aménagement sont calculées notamment à partir d'études préliminaires (habituellement effectuées une fois tous les 5 à 10 ans) qui cernent les domaines de croissance anticipée et les besoins connexes en matière de services. Plusieurs municipalités nous ont dit qu'elles avaient de la difficulté à imposer des redevances d'aménagement pour des projets liés aux AMZ dans des secteurs situés à l'extérieur des limites de la zone de peuplement, car les études n'étaient habituellement pas encore effectuées dans ceux-ci. Sur les 114 AMZ pris de 2019 à 2023, 37 concernaient des projets d'aménagement situés à l'extérieur des limites de la zone de peuplement au moment où ils ont été pris.

Certaines municipalités qui n'ont pas été en mesure de percevoir des redevances d'aménagement sur des projets liés à des AMZ ont tenté de recouvrer les coûts d'infrastructures en concluant des ententes de recouvrement des coûts directement avec les promoteurs. Toutefois, comme ces négociations ont habituellement lieu après la prise des AMZ, le pouvoir de négociation des

municipalités s'en trouve considérablement amoindri (ce pouvoir découlant principalement de la possibilité de refuser les modifications de zonage).

De plus, de telles négociations entraînent des coûts supplémentaires et nécessitent que les employés municipaux y consacrent du temps. Tous les coûts pour les municipalités découlant des AMZ qui ne sont pas recouverts auprès des promoteurs doivent être refilés aux contribuables locaux.

4.5.2 Les coûts nécessaires pour satisfaire aux exigences des AMZ ont souvent été assumés par les contribuables

La plupart des municipalités nous ont dit qu'elles n'imposaient pas de frais pour le traitement des AMZ comme elles le feraient pour le traitement des modifications de zonage municipal. Les coûts associés à ce traitement sont donc payés par l'imposition de taxes et non par l'imposition de frais de traitement des demandes. Les municipalités doivent consacrer le temps de leur personnel chargé de l'aménagement de manière à ce qu'il puisse évaluer l'incidence des AMZ, préparer des rapports à l'intention des conseils municipaux qui délibèrent sur la pertinence d'appuyer les AMZ, et mettre à jour les plans officiels et les plans directeurs sur les services (qui définissent les objectifs municipaux à long terme en matière de services). Les municipalités nous ont dit que ces tâches étaient souvent aussi exigeantes en temps et en ressources, sinon plus, que celles associées au processus municipal de modification du zonage.

Les municipalités perçoivent des frais de traitement pour les demandes qui ont trait au plan officiel et aux modifications de zonage. En moyenne, les coûts vont de 15 000 \$ à 30 000 \$ par demande. Des frais sont également perçus pour l'approbation des plans d'implantation (outils prévus par la *Loi sur l'aménagement du territoire* que les municipalités peuvent utiliser pour contrôler certains éléments propres au site dans le cadre d'une proposition d'aménagement, comme l'accès en matière de circulation, l'orientation des bâtiments ou l'aménagement paysager). Ces frais aident à payer le temps des employés et d'autres coûts liés au traitement et à l'analyse des demandes et des documents à l'appui pour les modifications au plan officiel et les évaluations d'impact. Les AMZ peuvent annuler la nécessité de traiter ces demandes et les frais associés à ce traitement, mais ils peuvent tout de même obliger les municipalités à mettre à jour leurs règlements administratifs, leurs plans officiels et leurs plans relatifs aux services.

Lorsqu'il s'agit de projets d'aménagement complexes ou de grande ampleur, les frais de traitement perdus peuvent représenter des sommes substantielles. Par exemple, dans le cas d'un grand projet dans la ville de Mississauga pour lequel un AMZr (Règl. de l'Ont. 91/23) a été pris, l'AMZr a supprimé les exigences d'approbation du plan d'implantation par la municipalité. Habituellement, un tel projet aurait nécessité de multiples modifications au plan officiel, aux règlements administratifs et au plan secondaire. La ville de Mississauga nous a dit que, selon son estimation prudente, étant donné qu'un AMZr avait été pris pour ce projet, elle n'avait pas été en mesure de percevoir des frais d'environ 3,6 millions de dollars liés aux modifications de zonage.

Le personnel ministériel nous a dit que les municipalités pouvaient établir leurs propres frais pour les services qu'elles ont fournis, et que les demandeurs pouvaient interjeter appel des frais auprès

du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire ou les contester en cour si, par exemple, ils estimaient que les frais étaient déraisonnables.

Certaines municipalités (comme la ville de Markham et la ville de Collingwood) ont mis en place de nouvelles structures tarifaires pour l'examen des demandes d'AMZ qui requièrent l'appui de leur conseil municipal. D'autres municipalités avec lesquelles nous avons discuté ne savaient pas si elles étaient autorisées à imposer des frais pour les demandes d'AMZ, et certaines croyaient qu'elles ne pouvaient pas le faire. Nous avons constaté que le Ministère n'avait fourni aucune directive aux municipalités concernant l'imposition de frais pour les demandes d'AMZ.

Recommandation 9

Pour chaque demande d'AMZ, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- demander au personnel municipal, dans la mesure du possible, d'estimer les coûts financiers que la municipalité, la région (le cas échéant) et les contribuables peuvent engager pour mettre en oeuvre l'AMZ;
- inclure ces coûts financiers estimatifs (lorsqu'ils sont fournis) dans l'information communiquée au Ministre afin que celui-ci connaisse les répercussions financières pour la municipalité et la région lorsqu'elles prennent leur décision.

Pour consulter la réponse de l'entité auditée, voir [Recommandations et réponses de l'entité auditée](#).

Recommandation 10

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait fournir une orientation claire sur les services liés à un AMZ pour lesquels les municipalités peuvent imposer des frais, et qui précise les limites des frais pouvant être imposés.

Pour consulter la réponse de l'entité auditée, voir [Recommandations et réponses de l'entité auditée](#).

4.6 Risques environnementaux et répercussions sur l'agriculture associés aux rezonages effectués au moyen d'AMZ

4.6.1 Une fois que les AMZ sont pris, la capacité d'atténuer les dangers naturels et les risques environnementaux est considérablement réduite

Pour 36 % des 25 AMZ compris dans notre échantillon, le personnel ministériel a informé le bureau du ministre que les dangers naturels ou les risques environnementaux associés aux projets pourraient être pris en compte *après* la prise de l'AMZ. Le personnel ministériel a mentionné que ces risques pourraient être atténués au moyen d'études techniques supplémentaires et d'autorisations subséquentes en aval, comme l'approbation des plans d'implantation ou la délivrance de permis par les offices de protection de la nature. Toutefois, dans la pratique, la capacité d'atténuer les risques après la prise de l'AMZ était souvent considérablement réduite, voire inexistante.

Dans le cadre du processus municipal de modification de zonage, les municipalités exigent habituellement que les demandeurs soumettent un certain nombre d'études techniques avec leur demande initiale, comme des études d'impact environnemental et des évaluations des risques d'inondation. Ces études aident à cerner les risques importants liés aux propositions de modification du zonage, y compris les risques associés à l'érosion du sol, à la stabilité du sol ou aux inondations qui peuvent avoir une incidence sur la faisabilité globale d'un projet ou réduire considérablement la superficie des zones aménageables.

D'autres études, comme les études d'impact environnemental et les évaluations des terres humides, servent à déterminer l'importance relative des caractéristiques naturelles, la présence d'espèces en péril, l'incidence possible sur la qualité ou le débit de l'eau, et les répercussions environnementales sur les zones adjacentes ou en aval. En fin de compte, les municipalités s'appuient sur ces études pour déterminer les zones aménageables appropriées et celles qui devraient être désignées aux fins de protection de l'environnement.

Un demandeur peut également être tenu d'obtenir d'autres permis en aval, en fonction d'études ou d'évaluations particulières. Par exemple, un permis délivré en vertu de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* peut établir des exigences en matière d'habitat ou de compensation financière, ou des restrictions concernant la zone aménageable. En pratique, de telles restrictions sont rarement imposées. Notre audit de 2021 sur la protection et le rétablissement des espèces en péril a révélé qu'aucune autorisation de nuire aux espèces ou à leurs habitats n'avait été refusée depuis l'adoption de la Loi en 2007.

De plus, les offices de protection de la nature peuvent exiger un permis d'aménagement, mais leur examen et leur décision définitive sont toujours éclairés par des études préliminaires. Par exemple, dans le cadre de son processus interne de diligence raisonnable, l'OPNTR exige que des études techniques soient effectuées avant que son personnel évalue les options d'atténuation et décide s'il convient de délivrer ou de refuser un permis.

Bien que le personnel ministériel ne puisse pas intégrer des conditions dans les règlements relatifs aux AMZ pour exiger de telles études, le Ministère dispose d'autres mécanismes et outils pour atténuer les risques de dangers naturels et de dégradation de l'environnement.

Afin de réduire les risques environnementaux, le Ministère peut recommander ce qui suit :

- » retarder la prise d'un AMZ pour une période déterminée (comme cela a été fait pour le Règl. de l'Ont. 91/23 à Mississauga), ou prendre un AMZ assorti d'une date d'entrée en vigueur ultérieure afin d'accorder du temps pour l'exécution des études clés (comme cela a été recommandé pour le Règl. de l'Ont. 362/19 à Oro-Medonte; voir l'**Étude de cas 4**);

Afin d'éclairer l'établissement de paramètres et de limites appropriés pour les projets d'AMZ, le personnel du Ministère demande des renseignements aux intervenants pertinents, y compris les municipalités, les promoteurs et les ministères partenaires. Le personnel du Ministère est en mesure d'intégrer certaines mesures de protection de l'environnement directement aux limites d'un AMZ possible en :

- » incluant des marges de recul plus importantes (des zones tampons entre les caractéristiques naturelles et un aménagement proposé) dans le secteur visé par l'AMZ (comme cela a été fait pour le Règl. de l'Ont. 39/22 à Richmond Hill);
- » instaurant des zones de protection environnementale prévoyant des restrictions concernant l'utilisation des terres dans le secteur visé par l'AMZ afin de protéger les caractéristiques naturelles et les zones dangereuses (comme cela a été fait pour le Règl. de l'Ont. 609/20 dans Oro-Medonte; voir la **figure 14**);
- » excluant entièrement les zones écologiquement fragiles du secteur visé par l'AMZ (comme cela a été fait pour le Règl. de l'Ont. 495/22 à Belleville; voir la **figure 15**).

Le personnel ministériel ne recommanderait habituellement pas ces formes de protection dans les ébauches d'AMZ préparées à l'intention du bureau du ministre, à moins qu'on demande expressément qu'elles soient incluses par le demandeur ou qu'elles soient déjà incluses dans l'ébauche de l'AMZ du demandeur.

Le personnel ministériel nous a dit qu'il n'élargissait habituellement pas non plus les protections demandées par le promoteur, y compris dans les cas où il recevait de l'information ou des recommandations sur les risques environnementaux de la part des municipalités, des ministères partenaires ou des offices de protection de la nature.

Le Ministère n'avait pas mis en place de processus uniforme permettant à son personnel de formuler des recommandations au bureau du ministre, y compris des recommandations visant à réduire de façon proactive les risques environnementaux (voir la **section 4.8**).

Figure 14 : Partie du lot 17, concession 8, canton d'Oro-Medonte, comté de Simcoe

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement

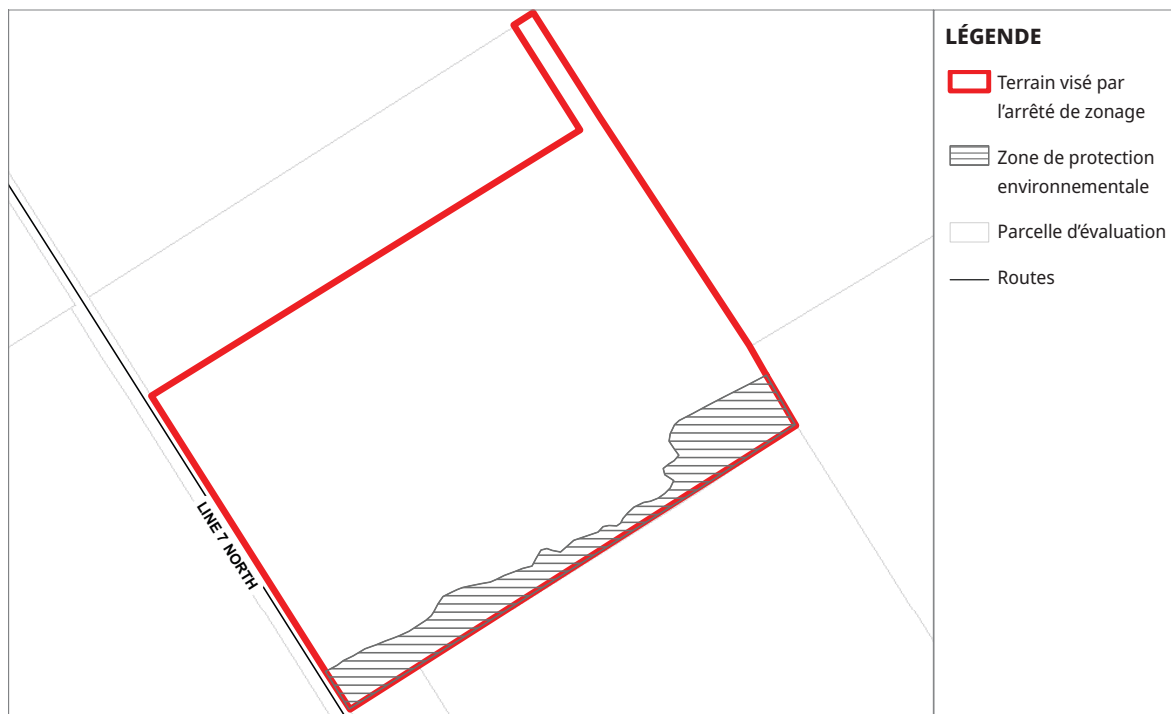
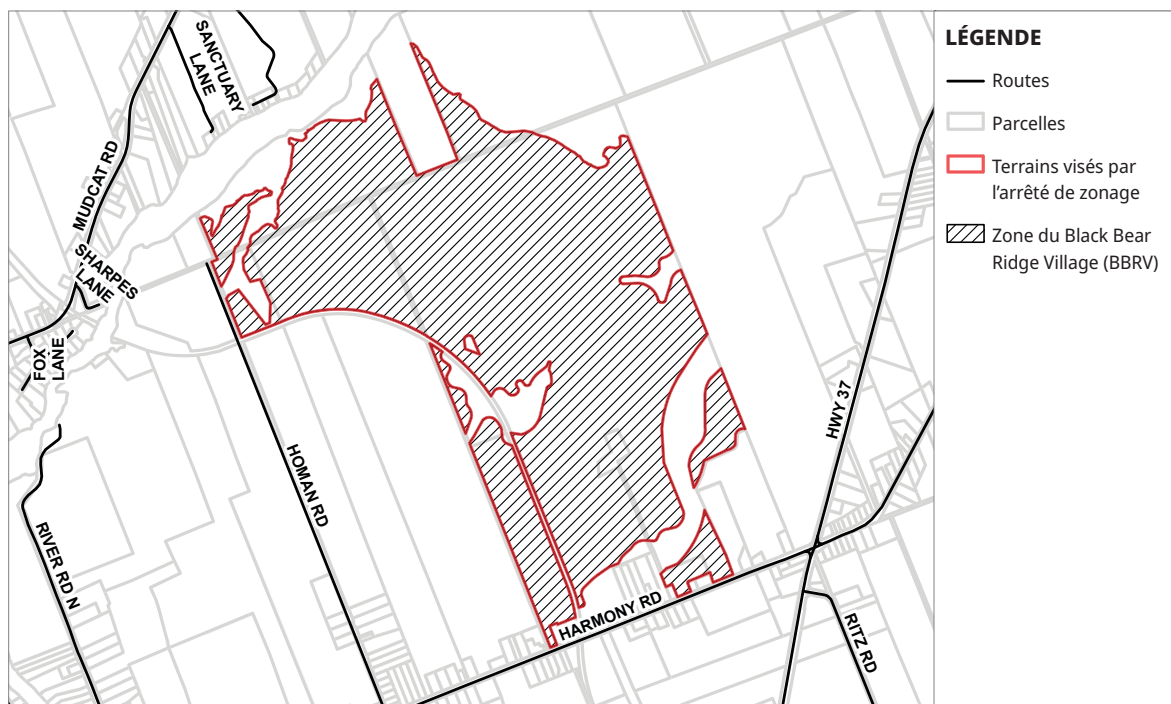


Figure 15 : Partie des lots 7 à 10, partie de la réserve routière entre les lots 8 et 9, concession 6 (Thurlow); partie de la réserve routière entre les concessions 5 et 6 (Thurlow); et partie des lots 7 à 11, concession 5 (Thurlow), ville de Belleville

Source des données : Ministère des Affaires municipales et du Logement



Règl. de l'Ont. 160/22 dans le canton de Cavan Monaghan (le canton)

- » Par exemple, pour un AMZ demandé dans le canton (voir l'Étude de cas 2), le personnel ministériel a initialement exclu les secteurs naturels de la zone aménageable visée par l'ébauche d'AMZ, d'après les cartes fournies par le canton. Toutefois, un jour avant que l'AMZ soit pris, l'ébauche d'AMZ a été révisée afin de zoner ces secteurs à des fins d'aménagement résidentiel, à la demande du promoteur et de son consultant.
- » Le personnel ministériel a indiqué ce qui suit dans la trousse d'information : *[Traduction]*
« Le personnel du Canton appuie cette approche à condition que la protection des caractéristiques naturelles dans les zones aménageables soit en outre gérée au moyen d'autorisations en aval. »

Les autorisations en aval, comme les approbations des plans d'implantation ou les permis délivrés par les offices de protection de la nature, peuvent cerner certaines préoccupations environnementales propres au site (par exemple, la façon dont l'eau s'écoule dans la propriété ou la façon dont le terrain peut être revégétalisé), mais les répercussions environnementales à l'extérieur du site, comme les risques d'inondation ou la pollution de l'eau, ne seraient pas prises en compte dans le cadre de ces autorisations.

Plus important encore, l'approbation des plans d'implantation et les permis délivrés par les offices de protection de la nature ne peuvent pas interdire un aménagement autorisé par le zonage établi, y compris les AMZ. Dans un courriel interne concernant les changements apportés à cet AMZ, le personnel ministériel a déclaré que, nonobstant les intentions du canton, la modification de zonage se traduirait par l'élimination de la protection des terres. Le demandeur était seulement tenu de respecter l'AMZ et, comme il l'a écrit, on pouvait même douter du fait que les autorisations en aval puissent entrer en conflit avec l'AMZ.

4.6.2 Les récentes exemptions prévues par la loi visant les AMZ ont affaibli les protections environnementales

De récentes modifications législatives ont considérablement réduit les protections environnementales dans des sites pour lesquels des AMZ ont été pris. En novembre 2020, la province a reçu une demande de révision judiciaire qui affirmait qu'un AMZ (Règl. de l'Ont. 607/20) dans la ville de Pickering autorisait des travaux d'aménagement sur une terre humide d'importance provinciale et qu'il était donc incompatible avec la DPP.

En avril 2021, la province a approuvé une modification à la *Loi sur l'aménagement du territoire* selon laquelle les décisions du ministre concernant la prise d'AMZ n'ont pas, et n'ont jamais eu, à être compatibles avec la DPP. La DPP prévoit une interdiction d'aménagement et de modification des sites sur toutes les terres humides d'importance provinciale du Sud et d'une grande partie du Centre de l'Ontario. La modification a supprimé cette protection, ainsi que d'autres protections normalement prévues par la DPP.

Étude de cas 4

Règl. de l'Ont. 362/19 dans le canton d'Oro-Medonte

En juin 2019, le canton d'Oro-Medonte (le canton) et le comté de Simcoe (le comté) ont envoyé au Ministère une demande afin que soient modifiés les détails de planification dans le Plan de croissance de la province (En plein essor : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe) pour le « district économique générateur d'emplois de l'aéroport régional de Lake Simcoe ». Ils appuyaient la demande d'un promoteur de zoner un secteur en vue de l'aménagement d'un parc automobile et d'une piste de course.

Le canton s'attendait à ce que, après la modification des détails de planification, le promoteur suive le processus municipal d'aménagement du territoire pour demander une modification de zonage, et notamment qu'il réalise les études et les consultations publiques supplémentaires exigées avant qu'une décision soit prise par le conseil du canton.

Le personnel ministériel a énoncé les options permettant au ministre de faciliter le projet en modifiant les détails de planification du Plan de croissance pour ce secteur, comme l'avait demandé le canton. La solution de rechange aux options qui ont modifié le plan de croissance consistait à utiliser un AMZ. Le personnel ministériel a mentionné que des risques étaient associés à l'autorisation d'un AMZ avant l'achèvement des études clés, notamment parce que l'AMZ pourrait ne pas être conforme aux politiques énoncées dans la DPP concernant la gestion de l'eau, les zones naturelles, le patrimoine culturel et l'archéologie.

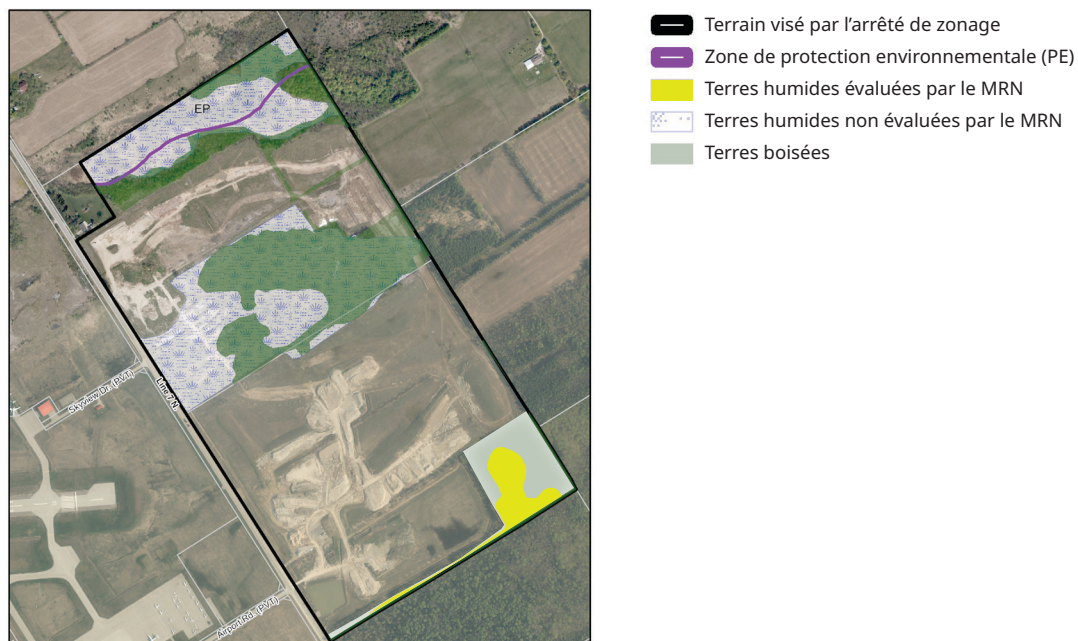
Le Ministère n'a pas suivi ses procédures habituelles de diligence raisonnable relatives aux AMZ et n'a pas collaboré avec ses ministères partenaires pendant le processus d'examen. L'Office de protection de la nature de la région du lac Simcoe (OPNRLS) n'a pas été consulté à l'époque, malgré le fait que le site contenait plus de 30 hectares de terres humides et de terrains boisés, dont la majeure partie n'avait pas fait l'objet d'évaluations pour en déterminer l'importance écologique.

Selon la recommandation faite au ministre par le personnel ministériel, si un AMZ était utilisé, sa date d'entrée en vigueur devrait être reportée pour permettre la réalisation d'études environnementales et d'autres analyses. Le 1^{er} novembre 2019, le ministre a pris un AMZ assorti d'une date d'entrée en vigueur immédiate sans que des évaluations supplémentaires aient été effectuées pour déterminer l'importance des caractéristiques naturelles du site ou les répercussions potentielles de l'aménagement proposé sur les fonctions écologiques et hydrologiques connexes.

L'AMZ comprend une zone de protection environnementale étroite à l'extrémité nord du site, mais, en l'absence d'une collaboration préalable avec des experts en la matière pour déterminer les limites, le tiers des terres humides du secteur visé n'a pas été pris en compte (voir la **figure 16**). Au total, 83 % des terres humides et des terrains boisés du site sont privés de toute protection, et il a été prévu qu'au moins 60 % de cette zone non protégée soit retirée.

Figure 16. Terres humides et boisées à l'intérieur des limites de l'AMZ (Règl. de l'Ont. 362/19)

Source : Canton d'Oro-Medonte



L'OPNRLS devait délivrer un permis assorti de conditions pour aider à compenser l'élimination des caractéristiques naturelles. Le demandeur a sollicité une audience auprès du conseil d'administration de l'OPNRLS pour contester ces conditions, et la suppression de certaines exigences en matière de surveillance et de paiement initial s'en est suivie.

Pendant les trois années suivantes, le promoteur n'a pas respecté les conditions du permis délivré par l'OPNRLS. En avril 2024, le canton a donné un ordre d'« interruption des travaux » temporaire en vue de régler les problèmes récurrents de non-conformité du promoteur aux conditions du permis délivré par l'OPNRLS et aux exigences du canton en matière d'analyse du sol et de frais de demande.

Le promoteur a fait part de son intention de construire sur une partie de la terre humide se trouvant à l'extrémité nord du site, qui a été désignée aux fins de protection par l'entremise du permis délivré par l'office de protection de la nature. Étant donné que l'OPNRLS n'était pas en mesure d'interdire des travaux d'aménagement sur des terres visées par un AMZ, sa seule option était d'effectuer une révision supplémentaire du permis.

Depuis la prise de l'AMZ, des terres humides et des terrains boisés présents sur le site ont été détruits, et aucun bâtiment n'a été construit dans le secteur rezone. Cet AMZ ne figure pas sur la liste des efforts soutenus de surveillance du Ministère.

De plus, comme il est décrit à la **section 2.6.2**, les modifications apportées à la *Loi sur les offices de protection de la nature* en 2020 interdisent aux offices de refuser de délivrer un permis pour un aménagement autorisé par un AMZ à l'extérieur de la ceinture de verdure.

Les titulaires de permis doivent conclure une entente avec l'office de protection de la nature, qui peut inclure une compensation écologique ou financière pour les impacts négatifs découlant de l'aménagement. Les offices de protection de la nature peuvent quand même inclure des conditions relatives aux permis pour tenter d'atténuer les risques naturels sur place. Cependant, les demandeurs disposent de multiples mécanismes pour contester et modifier ces conditions.

Outre ce qui est inclus dans la DPP, d'autres lois provinciales (comme la *Loi sur la ceinture de verdure*, la *Loi sur la protection du lac Simcoe* et la *Loi sur l'eau saine*) permettent de créer des plans comportant des mesures de protection de l'environnement pour des zones particulières. Toutefois, il n'est pas nécessaire que les décisions concernant la prise d'AMZ soient conformes aux protections prévues dans ces plans.

Essentiellement, si une superficie terrestre est zonée à des fins d'aménagement au moyen d'un AMZ qui n'inclut pas une zone de protection environnementale pour les caractéristiques naturelles qui peuvent être présentes sur le site, le propriétaire foncier peut supprimer ces caractéristiques. Par exemple, dans le cas où un terrain qui comprend une terre humide d'importance provinciale est rezone à des fins d'aménagement résidentiel au moyen d'un AMZ, ni le processus de délivrance d'un permis par l'office de protection de la nature ni les politiques incluses dans la DPP ne peuvent rendre obligatoire la protection de la terre humide.

4.6.3 Le Ministère n'a pas cerné et n'a pas atténué de façon systématique les risques pour la sécurité publique, les risques pour l'environnement et les répercussions sur l'agriculture associés aux AMZ

Selon le cadre d'aménagement du territoire de l'Ontario, les décisions de modifier la façon dont les terres sont utilisées ou aménagées nécessitent habituellement de multiples niveaux de collaboration avec des experts en la matière. Ce processus vise à réduire les risques, notamment pour l'environnement, les terres agricoles et la sécurité publique. Cependant, le personnel du Ministère n'est pas tenu de collaborer avec des experts en la matière externes pour examiner et rédiger les AMZ.

Comme nous le décrivons dans les sections suivantes, nous avons constaté que le Ministère ne collaborait pas systématiquement avec les intervenants pertinents au sujet des dangers naturels ou des risques environnementaux associés aux AMZ, comme les inondations ou la perte de caractéristiques naturelles importantes. Dans les cas où le Ministère a collaboré avec des intervenants ou reçu des commentaires de leur part, il a utilisé cette information uniquement pour signaler au bureau du ministre les lacunes dans l'information fournie par le demandeur et les risques élevés associés à ces lacunes. Il n'a généralement pas pris de mesures pour évaluer ou atténuer les risques cernés par les intervenants ou recommandé de telles mesures au bureau du ministre. De plus, le Ministère n'évalue pas les répercussions sur l'agriculture ou ne tient pas compte de ceux-ci de façon systématique.

Le Ministère n'a pas systématiquement consulté les principaux intervenants environnementaux dans le cadre de ses examens des demandes d'AMZ

Bien que le Ministère dispose d'un processus pour consulter régulièrement les ministères partenaires, comme le MEPP et le MRN, au sujet des risques environnementaux associés aux AMZ demandés, nous avons constaté qu'il ne suivait pas ce processus de façon systématique.

Nous avons également observé que le Ministère n'avait pas consulté les offices de protection de la nature, comme à l'habitude, dans le cadre de ses examens des demandes d'AMZ afin de recueillir des renseignements concernant l'importance des caractéristiques naturelles présentes sur des terres, les risques naturels liés aux inondations ou à l'érosion du sol, et les autres répercussions environnementales possibles sur les terres adjacentes ou les zones en aval des terres visées par un AMZ.

En 1946, la province a créé la *Loi sur les offices de protection de la nature* pour aider à protéger les personnes et les biens contre les risques naturels. Par le passé, les offices de protection de la nature avaient notamment pour fonction d'assurer la conservation des caractéristiques naturelles, en partie en raison du rôle fondamental que jouent les caractéristiques comme les terres humides, les terrains boisés et les vallées dans l'atténuation des dangers naturels. Les municipalités se sont appuyées sur leur expertise pour comprendre et atténuer les risques associés aux dangers naturels, à l'importance des caractéristiques naturelles, à la pollution et à la santé globale des bassins hydrographiques. En 2022, la province a modifié la *Loi sur les offices de protection de la nature* de façon à empêcher les offices de protection de la nature de donner des conseils sur des questions autres que les risques naturels.

Le personnel ministériel nous a confirmé qu'on ne lui demande pas et qu'il ne consulte habituellement pas les offices de protection de la nature au sujet des demandes d'AMZ. Nous avons constaté, dans un petit nombre de cas, que les offices de protection de la nature avaient fourni des commentaires relativement à des demandes d'AMZ, mais qu'ils l'avaient généralement fait de leur propre chef plutôt qu'en réponse à une demande du Ministère.

Par exemple, l'Office de protection de la nature de la région du lac Simcoe (OPNRLS) a indiqué à notre Bureau que, pour huit des neuf AMZ pris sur le territoire relevant de sa compétence de 2019 à 2023, le Ministère n'a jamais consulté le personnel de l'OPNRLS au sujet des risques associés aux projets proposés. En fait, l'OPNRLS a eu connaissance de la plupart de ces AMZ après qu'ils soient pris.

L'OPNTR a déterminé que 56 AMZ ont été pris sur son territoire de 2019 à 2023. De ce nombre, 28 se trouvaient dans des zones réglementées en vertu de la *Loi sur les offices de protection de la nature*. L'OPNTR nous a dit qu'il prend souvent connaissance des AMZ à la lecture des procès-verbaux et des résolutions des conseils municipaux. Il nous a mentionné qu'il avait fait part au Ministère, à plusieurs reprises, de son souhait de collaborer à l'élaboration des ébauches d'AMZ afin que l'information et les contraintes liées aux dangers naturels puissent être communiquées au ministre aux fins d'examen, et qu'il avait expressément demandé au Ministère de travailler avec lui à l'élaboration d'un cadre de collaboration. En juin 2024, cela n'avait pas encore eu lieu.

Nous avons examiné un échantillon de 25 AMZ et constaté que le Ministère n'avait pas demandé ni reçu de renseignements des offices de protection de la nature pour 14 (64 %) des 22 AMZ visant une zone réglementée par un office. Nous avons également constaté que le Ministère n'avait pas consulté le MEPP et le MRN au sujet des considérations environnementales potentielles pour 10 (40 %) de ces 25 AMZ.

Règl. de l'Ont. 170/21 dans la ville de Vaughan (la ville)

- » Dans un cas concernant le territoire relevant de la compétence de l'OPNTR, le Ministère a reçu une demande d'AMZ pour laquelle la ville précisait que, comme condition de soutien, le demandeur devait s'engager à l'égard d'un programme visant à appuyer la préservation d'une voie navigable sur les terres visées en collaboration avec elle et l'OPNTR.
- » Le Ministère n'a pas collaboré avec l'OPNTR ou son ministère partenaire compétent, le MRN, pour évaluer les risques d'inondation, et il n'a donc pas été informé du fait que le site se trouve dans une zone susceptible d'être inondée. L'OPNTR a mentionné à notre Bureau qu'aucune étude d'atténuation des inondations n'avait été effectuée avant la prise de l'AMZ.
- » Le bureau du ministre n'a reçu aucune information sur le risque d'inondation pour ce site, et il n'a pas non plus été informé que la ville appuyait la demande d'AMZ à la condition que la voie navigable présente sur le site soit préservée. L'AMZ a été pris sans que le personnel ministériel vérifie auprès de la ville si celle-ci appuyait toujours le projet en l'absence de conditions.
- » Selon l'OPNTR, certains aménagements prévus dans la région visée par l'AMZ suscitent d'importantes préoccupations en matière d'inondations, ce qui pourrait entraîner des risques pour la sécurité publique.
- » Tandis que employés municipaux chargés de l'aménagement du territoire travaillaient avec le demandeur, l'OPNTR et d'autres intervenants pour trouver des solutions, le demandeur n'avait toujours pas effectué les études exigées par l'OPNTR pour évaluer les options d'atténuation des inondations.
- » L'atténuation des inondations, en plus d'entraîner des modifications afin de tenir de la planification des infrastructures pour d'autres aménagements à proximité, a créé un problème important qui a ralenti le projet jusqu'à ce que des solutions puissent être trouvées et mises en œuvre.
- » Habituellement, les modifications de zonage effectuées au moyen du processus municipal d'aménagement du territoire font intervenir une collaboration avec les intervenants concernés et l'exécution d'études techniques clés, comme celles requises par l'OPNTR, avant qu'une décision de zonage soit prise. Dans certains cas, ces

études techniques pourraient cerner des risques prohibitifs qui entraînent le refus du changement de zonage proposé ou des rajustements de la zone aménageable pour un projet proposé.

Règl. de l'Ont. 5/23 dans le canton de Cavan Monaghan (le canton)

- » Dans un autre cas, le Ministère a reçu en mars 2022 une demande d'AMZ visant le territoire relevant de la compétence de l'Office de protection de la nature de la région d'Otonabee (OPNRO).
- » La ville voisine de Peterborough s'est fermement opposée à cet AMZ et a communiqué avec le Ministère pour lui faire savoir que la zone était vulnérable aux inondations.
- » En juillet 2022, le Ministère a constaté à l'interne qu'on ne savait pas quel était l'objectif des bâtiments industriels proposés dans la zone visée par l'AMZ et qu'aucune étude des répercussions environnementales n'avait été fournie. Le personnel a écrit que l'AMZ pourrait [Traduction] « permettre des utilisations intensives pouvant avoir des répercussions environnementales importantes » sur les terres humides d'importance provinciale et les terrains boisés à l'ouest du site.
- » Le personnel ministériel a informé le bureau du ministre qu'il demanderait à l'OPNRO de confirmer que l'aménagement proposé n'était pas situé sur des terrains dangereux.
- » Le personnel ministériel a par la suite reçu de cadres supérieurs du bureau du ministre, le 23 décembre 2022, des directives selon lesquelles l'AMZ devait être priorisé dès que possible au cours de la nouvelle année. Voir l'**Étude de cas 2** pour plus de détails.
- » Le Ministère n'a pas communiqué avec l'OPNRO avant la prise de l'AMZ pour déterminer s'il y avait des risques d'inondation ou d'autres préoccupations environnementales pour cette zone.
- » L'OPNRO a informé notre Bureau qu'il y a dans la zone visée par l'AMZ des terres humides et des terrains dangereux susceptibles d'être inondés. De plus, il a mentionné que le demandeur n'avait soumis aucune étude à l'appui pour démontrer que la largeur des zones tampons destinées à protéger la terre humide d'importance provinciale immédiatement adjacente au secteur visé par l'AMZ était suffisante à des fins de protection hydrologique et écologique.
- » Nous avons constaté qu'en août 2024, après l'achèvement de nos travaux sur le terrain, le Ministère a proposé de révoquer cet AMZ.

Le Ministère a rarement répondu aux préoccupations des principaux intervenants en ce qui concerne les dangers naturels et les risques pour l'environnement

Parmi les 25 AMZ compris dans notre échantillon, il y a eu 6 cas (24 %) où le MRN, le MEPP ou un office de protection de la nature ont exprimé des préoccupations à l'égard de l'AMZ possible et ont recommandé des études particulières à effectuer ou d'autres mesures à prendre pour atténuer les risques environnementaux. Aucune des mesures recommandées n'a été mise en œuvre avant la prise de ces AMZ. Le Ministère n'a pas non plus recommandé au bureau du ministre de retarder la prise des AMZ jusqu'à ce que les études puissent être effectuées. Pour un exemple, voir l'[Étude de cas 5](#).

De façon générale, le Ministère n'a pas recommandé que les mesures d'atténuation supplémentaires proposées par les intervenants soient prises. Par exemple :

Règl. de l'Ont. 537/21 dans le canton de McNab/Braeside (le canton)

- » Au cours de l'examen par le Ministère d'une demande d'AMZ dans le canton, le MRN a dit au Ministère que les terres en question contenaient des dépôts d'argile marine sensibles et qu'il s'agissait par conséquent d'un type de site dangereux qui [Traduction] « devient instable lorsqu'il est perturbé et pourrait ne pas convenir à des travaux d'aménagement sans étude supplémentaire effectuée par des professionnels qualifiés ».
- » Les préoccupations du MRN ont été communiquées dans la trousse d'information définitive fournie au bureau du ministre, mais le personnel ministériel n'a pas recueilli de renseignements supplémentaires sur les études qui permettraient le mieux d'évaluer ces risques, le temps que pourrait prendre leur réalisation, et la question de savoir si le promoteur pouvait ou devrait entreprendre ces études avant la prise de l'AMZ.
- » L'AMZ a été pris deux jours plus tard.

Règl. de l'Ont. 167/21 dans la municipalité de Clarington (la municipalité)

- » Le 27 octobre 2020, le Ministère a reçu l'appui du conseil municipal relativement à une demande d'AMZ pour la construction d'un nouveau magasin Home Hardware (voir la **section 4.2.1**).
- » Le site se trouvait à l'extérieur des limites de la zone de peuplement urbain et la majeure partie du site avait été désignée aux fins de protection de l'environnement. Le secteur comportait un important terrain boisé, une terre humide non évaluée et un pré. Le site est également désigné en vertu de la *Loi sur l'eau saine* comme un « aquifère hautement vulnérable » et une « zone importante d'alimentation d'une nappe souterraine », ce qui indique qu'il existe un risque accru que des travaux d'aménagement ou une modification du site puisse causer la contamination de l'eau ou des changements dans le niveau de l'eau.

- » L'Office de protection de la nature de Central Lake Ontario (OPNCLO) a constaté que les cartes fournies par le demandeur ne semblaient pas refléter fidèlement les limites des terres humides ou des terrains boisés.
- » L'OPNCLO, le MRN et le MEPP ont envoyé des lettres au Ministère et ont indiqué qu'aucune étude n'avait été entreprise pour évaluer les caractéristiques naturelles de la propriété, pour étudier les répercussions possibles d'une modification de zonage ou pour déterminer les zones tampons appropriées en vue de protéger ces caractéristiques. L'OPNCLO et le MEPP ont mentionné que le demandeur n'avait pas respecté les politiques de la DPP et du plan de croissance qui visent à protéger les caractéristiques environnementales importantes et exigent des évaluations démontrant que les travaux d'aménagement n'ont aucune répercussion négative.
- » L'OPNCLO et le MEPP ont tous deux recommandé que ces études soient effectuées avant la prise de l'AMZ. Le MEPP a également déclaré que les employés municipaux chargés de l'aménagement du territoire [traduction] « s'opposaient fortement à la demande d'AMZ » et a recommandé que cette proposition passe par le processus municipal d'aménagement du territoire afin d'exiger des études à l'appui appropriées.
- » L'OPNCLO a suggéré que, si le Ministère n'était pas disposé à retarder la prise de l'AMZ pour permettre l'achèvement des études appropriées, le ministre pourrait alors créer une zone de protection de l'environnement pour assurer la conservation appropriée des caractéristiques naturelles identifiées. Toutefois, le Ministère n'a formulé aucune recommandation concernant l'une ou l'autre de ces mesures.
- » L'AMZ a été pris quatre semaines plus tard sans mesures de protection des caractéristiques naturelles. Le terrain a été défriché et le magasin Home Hardware a été construit en 2023.
- » Les employés chargés de l'aménagement du territoire de Clarington ont informé notre Bureau que le demandeur avait versé un dédommagement à la municipalité pour l'enlèvement de ces caractéristiques naturelles, mais qu'à leur avis, il ne s'agissait pas d'un remplacement adéquat pour la perte des fonctions écologiques que ces caractéristiques fournissaient dans le secteur.

Le Ministère n'a pas évalué les répercussions sur l'agriculture découlant des AMZ

En 2021, seulement 5 % environ de la superficie de l'Ontario (11,8 millions d'acres) était constituée de terres agricoles, qui sont vulnérables aux pertes continues liées au développement urbain. Le Recensement fédéral de l'agriculture a indiqué que, de 2016 à 2021, la superficie agricole totale pratiquée activement en Ontario a diminué de 319 acres par jour en moyenne. Une fois les travaux d'aménagement effectués, les terres agricoles sont perdues une fois pour toutes.

Dans notre échantillon de 25 AMZ, nous en avons relevé 15 qui se trouvaient à l'extérieur des limites de la zone de peuplement, qui se trouvent habituellement dans des régions rurales.

Pour 4 des 15 AMZ de notre échantillon, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Agroentreprise (MAAAO) ou les employés municipaux chargés de l'aménagement du territoire ont fait part de préoccupations au Ministère au sujet de l'incidence du rezonage sur les terres ayant un bon potentiel agricole. Bien que le personnel ministériel ait fait part des préoccupations du MAAAO au bureau du ministre, le Ministère n'a pas tenté d'évaluer les répercussions sur l'agriculture ni recommandé la nécessité d'effectuer une évaluation plus approfondie de ces sites avant la prise de l'AMZ dans l'un ou l'autre de ces cas.

Règl. de l'Ont. 609/20 dans le canton d'Oro-Medonte (le canton)

- » Le MAAAO a examiné une demande d'AMZ dans le canton avant son autorisation et a signalé au Ministère que les terres (qui sont désignées comme zones agricoles à fort rendement) étaient protégées aux fins d'une utilisation agricole à long terme en vertu de la DPP et du plan officiel du comté.
- » Le MAAAO a mentionné que la DPP énonçait des exigences particulières qui devaient être respectées avant d'envisager des utilisations autres qu'agricoles sur ces terres, et que ces conditions ne semblaient pas avoir été prises en compte par le demandeur. Ces exigences comprennent l'évaluation d'autres emplacements où il n'y a pas de terres agricoles à fort rendement et l'évaluation des répercussions sur les terres agricoles environnantes.
- » Le Ministère a fait part des préoccupations du MAAAO au bureau du ministre, mais n'a pas inclus d'options pour l'exécution d'évaluations supplémentaires ni présenté de recommandations au ministre pour que cela soit fait avant la prise de l'AMZ.

Règl. de l'Ont. 4/23 dans la ville de Niagara Falls (la ville)

- » Dans les commentaires qu'il a transmis au Ministère, le MAAAO a mentionné que les terres touchées comprenaient des terres agricoles à fort rendement avec des sols de grande qualité et qu'elles étaient adjacentes à des terres agricoles actuellement cultivées qui pourraient également être touchées négativement par les travaux d'aménagement découlant de cet AMZ.
- » Le MAAAO a recommandé qu'une évaluation des répercussions sur l'agriculture soit effectuée comme condition de l'AMZ pour [Traduction] « atténuer les répercussions potentielles sur les terres et les activités agricoles environnantes avant l'exécution des travaux d'aménagement ». Il a ajouté dans ses commentaires au Ministère que la ville avait appuyé l'AMZ à la condition qu'un certain nombre d'études, y compris une évaluation des répercussions sur l'agriculture, soient effectuées avant l'exécution des travaux d'aménagement sur la propriété.

Étude de cas 5

Règl. de l'Ont. 156/22 dans la ville de Vaughan

Le 30 octobre 2020, le Ministère a reçu une demande de la ville de Vaughan (la ville) pour qu'un AMZ soit pris afin de permettre la construction d'un entrepôt et d'un centre de distribution. Le conseil municipal a convenu d'appuyer la demande d'AMZ d'un promoteur à la condition que les caractéristiques naturelles (comme les terres humides) du site soient évaluées par l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région (OPNTR), et que les exigences de celui-ci ainsi que les normes provinciales soient respectées. La ville a écrit qu'elle ne disposait pas de suffisamment d'informations de la part du promoteur pour se prononcer sur la question de savoir si les zones présentant des caractéristiques naturelles se prêtaient à des travaux d'aménagement. Elle souhaitait s'en remettre à l'OPNTR pour l'obtention de conseils et d'une expertise, comme elle le fait normalement.

Le promoteur a obtenu de son expert-conseil une étude d'impact environnemental (EIE) de portée limitée en 2020, qui a conclu que les caractéristiques naturelles présentes sur la propriété (y compris des terres humides d'importance provinciale) étaient dégradées et fournissaient une fonction écologique limitée. L'expert-conseil avait également indiqué que [Traduction] « la fonction hydrologique des terres humides sur le site n'a pas été déterminée dans le cadre de la présente étude » et que, par conséquent, [Traduction] « on ne sait pas précisément quelles seraient les répercussions de l'enlèvement et du remplacement des terres humides ». Dans le résumé, l'expert-conseil en venait néanmoins à la conclusion suivante : [Traduction] « Il n'est pas nécessaire de retarder le processus d'aménagement prévu par l'AMZ en vue de l'exécution d'une analyse plus poussée pour justifier l'élimination de la désignation de "terre humide d'importance provinciale" sur le site. »

Le promoteur a fourni au Ministère une ébauche d'AMZ, qui comprenait une zone de protection environnementale étroite (2 % de la superficie totale de l'emplacement) pour faciliter la canalisation de l'eau en bordure du site, à côté de la route 400. Le promoteur a fait valoir que cette zone [Traduction] « rétablirait et améliorerait les fonctions écologiques et hydrologiques existantes » et [Traduction] « produirait un gain net important pour la fonction écologique ». Le plan d'implantation proposé prévoyait l'aménagement de la grande majorité de la propriété (voir la **figure 17**).

Figure 17. Plan d'implantation et empreinte des bâtiments proposés (Règl. de l'Ont. 156/22)

Source : Office de protection de la nature de Toronto et de la région

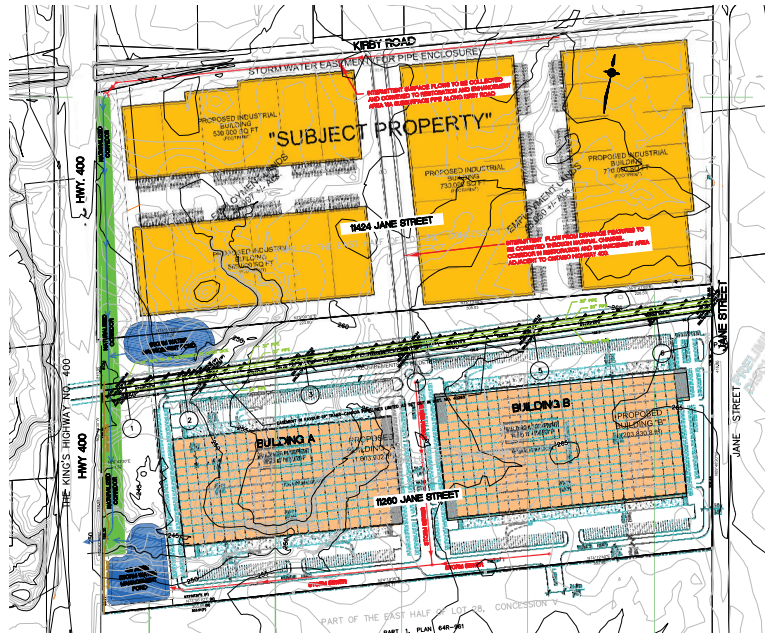
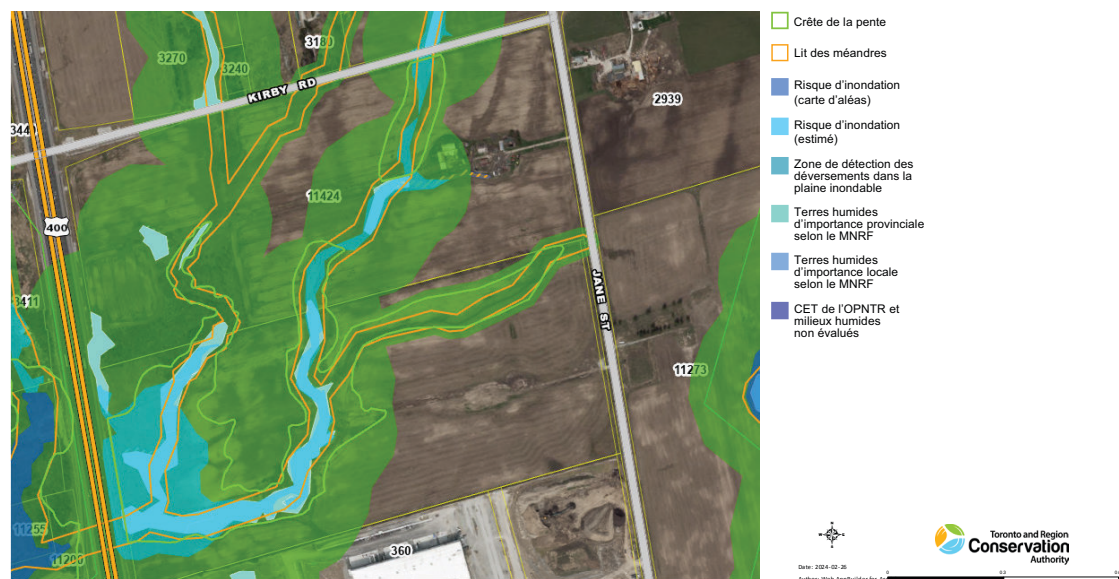


Figure 18. Caractéristiques naturelles et zones dangereuses désignées par l'Office de protection de la nature de Toronto et de la région (Règl. de l'Ont. 156/22)

Source : Office de protection de la nature de Toronto et de la région



L'OPNTR a obtenu et examiné l'EIE de portée limitée avant le Ministère, et a écrit à celui-ci trois lettres (en décembre 2020, en mars 2021 et en mai 2021) indiquant qu'il n'était pas d'accord avec les conclusions des études du promoteur. L'OPNTR estimait qu'environ 40 % du site de 80 hectares était constitué de caractéristiques et de zones naturelles, y compris 5 hectares de terres humides d'importance provinciale (THIP), qui avaient été évalués selon les normes provinciales seulement 4 ans auparavant (voir la **figure 18**).

Le même mois, l'OPNTR a exprimé de vives préoccupations au sujet des répercussions des travaux d'aménagement sur ces terres humides, ainsi que sur les importants terrains boisés, le corridor de la vallée, le ruisseau, les cours d'eau et les zones dangereuses (sujettes aux inondations). Il a effectué une mise en garde concernant le fait que l'enlèvement des terres humides et le remplissage du corridor de la vallée pourraient aggraver les problèmes d'inondation et d'érosion pour les propriétés adjacentes et les secteurs en aval. Pour toutes ces raisons, l'OPNTR a officiellement recommandé de ne pas approuver la proposition et a préconisé l'exécution d'études particulières afin d'évaluer les risques avant qu'une décision soit prise.

En août 2021, le Ministère a envoyé des lettres d'avis décrivant l'aménagement proposé à 10 collectivités autochtones dont les droits issus de traités ou les droits de récolte pourraient être touchés par l'AMZ. Deux collectivités ont exprimé, dans leur réponse, des préoccupations concernant l'exécution de travaux d'aménagement sur des THIP. Les Premières Nations visées par les Traités Williams ont écrit au Ministère pour lui faire savoir qu'elles s'opposaient à de tels travaux. Elles ont déclaré que [Traduction] « le Ministère n'a fourni aucune explication satisfaisante quant à la raison pour laquelle la construction d'un entrepôt justifie le non-respect de la DPP et exige de contourner les dispositions relatives aux consultations publiques et aux appels de la *Loi sur l'aménagement du territoire* ». Elles ont également dit que la province ne pouvait pas les consulter de façon vraiment utile sans une EIE qui évaluait les impacts des travaux d'aménagement sur le site, et ont demandé que le promoteur soit tenu de collaborer avec l'OPNTR et le ministère des Richesses naturelles pour effectuer une telle étude.

Le Ministère n'a pas demandé l'EIE de portée limitée au promoteur avant septembre 2021. Dans le cadre d'une évaluation interne, le Ministère a par la suite noté les limites de l'EIE à portée limitée du promoteur, mais n'a pas inclus ces préoccupations dans la trousse d'information qu'il a préparée aux fins de l'examen de cette demande d'AMZ par le ministre. Le personnel ministériel n'a pas demandé d'autres renseignements à l'OPNTR ou au promoteur afin d'évaluer la faisabilité des études recommandées et le temps requis pour les réaliser, et il n'a pas non plus recommandé que cela soit fait avant la prise de l'AMZ.

La Première Nation des Mississaugas de Credit (PNMC) a également demandé au Ministère de fournir des rapports techniques pour éclairer son examen. En octobre 2021, le Ministère a fourni aux deux collectivités des Premières Nations l'EIE réalisée par l'expert-conseil du promoteur. Les Premières Nations visées par les Traités Williams ont ensuite mentionné qu'à la lumière des conclusions de l'expert-conseil selon lesquelles la THIP avait perdu sa fonction et compte tenu des travaux de restauration et d'amélioration proposés, elles n'avaient pas l'intention de s'opposer à la demande d'AMZ. La PNMC a quant à elle exprimé son scepticisme concernant la prédiction du promoteur selon laquelle un gain ou un avantage écologique net serait réalisé.

En février 2022, la PNMC a demandé des détails supplémentaires et des assurances concrètes que la province protégerait les caractéristiques naturelles fragiles par l'entremise des conditions incluses dans le permis délivré par l'OPNTR et de l'approbation du plan d'implantation.

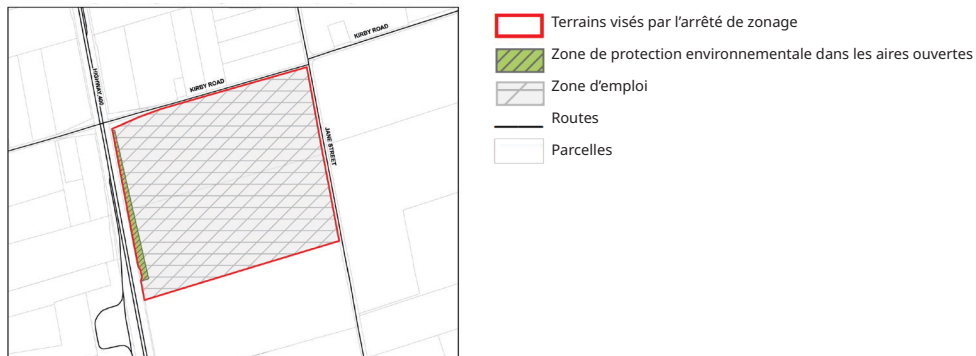
Le même mois, le Ministère a fourni certains renseignements supplémentaires sur ces autorisations en aval, mais il a reconnu à l'interne que très peu de mesures pouvaient être prises pendant le processus subséquent d'approbation du plan d'implantation pour répondre aux préoccupations de la PNMC et atténuer les risques environnementaux. Un cadre supérieur du Ministère a mentionné ce qui suit dans un courriel interne au sujet des possibilités de consultation future des Premières Nations relativement à ce projet : *[Traduction]* « Le principe de l'aménagement est établi, tout comme l'empreinte des bâtiments (essentiellement). Je doute qu'on puisse changer grand-chose ou faire quoi que ce soit qui aurait une véritable incidence, alors je suggère que nous ne le signalions pas pour cet AMZ. »

Le personnel ministériel a informé le bureau du ministre de l'opposition générale de l'OPNTR et des recommandations préconisant la poursuite de l'évaluation. Le personnel ministériel n'a pas fourni à l'une ou l'autre des collectivités autochtones les lettres de l'OPNTR qui faisaient état des risques et formulaient des recommandations, et il n'a pas non plus communiqué le fait que l'OPNTR avait remis en question l'exactitude de l'EIE du promoteur.

L'AMZ a finalement été pris le 4 mars 2022, sans modification de l'ébauche de l'AMZ du promoteur et sans protections environnementales supplémentaires (voir la **figure 19**). Le ministre a écrit à l'OPNTR pour lui demander de collaborer avec les intervenants pertinents et les communautés autochtones touchées afin de trouver une solution appropriée en vue de régler la question des caractéristiques naturelles présentes dans la zone de l'aménagement.

Figure 19 : Limite finale de l'AMZ (Règl. de l'Ont. 156/22)

Source : Ministère des Affaires municipales et du Logement



En mars 2024, l'OPNTR a dû délivrer un permis pour ce site en raison des modifications législatives apportées à la *Loi sur les offices de protection de la nature*, mais il a indiqué dans son rapport relatif au permis qu'il l'avait fait « sous l'effet de la contrainte ».

Depuis septembre 2024, le promoteur collabore avec la ville, l'OPNTR et le MEPP pour évaluer les préoccupations environnementales et y répondre. Deux plans d'implantation pour les terrains se trouvant dans la partie sud ont été approuvés par la ville. Les travaux d'aménagement n'ont toujours pas commencé. Cet AMZ ne figure pas sur la liste des efforts soutenus de surveillance du Ministère.

- » Sept semaines plus tard, des cadres supérieurs du Ministère ont présenté cet AMZ possible au ministre sans y consigner les considérations relatives à l'agriculture et sans communiquer les préoccupations du MAAAO dans la trousse d'information définitive préparée à l'intention du bureau du ministre.
- » Le Ministère a souligné dans la trousse d'information qu'il n'était pas en mesure d'exiger du demandeur qu'il réalise l'une ou l'autre des études recommandées par la ville. Toutefois, le Ministère n'a pas recommandé au ministre de retarder la demande d'AMZ pour permettre l'achèvement des études proposées avant la prise de l'AMZ.
- » L'expert-conseil du promoteur a informé le personnel du Ministère qu'une étude d'impact agricole et une évaluation archéologique seraient effectuées et que celles-ci devraient faire partie de la liste de vérification préalable à la consultation de la Ville pour l'approbation du plan d'implantation.

Les AMZ utilisés pour rezoner des terres agricoles ont entraîné d'importantes augmentations de la valeur des terres

Les secteurs agricoles sont généralement situés à l'extérieur des zones de peuplement municipales, et les politiques provinciales et municipales limitent habituellement les types d'utilisations dans ces secteurs à ceux qui sont compatibles avec l'agriculture ou la conservation de l'environnement ou d'autres utilisations rurales à faible impact.

Dans le cadre de la DPP, les zones agricoles à fort rendement sont définies comme des zones contenant des sols de la plus haute qualité pour des utilisations agricoles potentielles, ainsi que des zones de cultures spéciales qui se prêtent le mieux à la culture de fruits et légumes de grande valeur. La DPP précise que les zones agricoles à fort rendement « doivent être désignées et protégées aux fins d'utilisation agricole à long terme ». Par conséquent, les prix des terres agricoles et des autres secteurs situés à l'extérieur des limites des zones de peuplement sont généralement inférieurs à ceux des terrains aménageables dans les zones de peuplement. Nous avons remarqué que contrairement en Ontario, en Colombie-Britannique, un tribunal supervise les changements apportés à la réserve de terres agricoles de la province dans le but de protéger les terres agricoles productives contre développement non agricole.

Nous avons demandé à la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM), qui est chargée de calculer la valeur des propriétés pour toutes les municipalités de l'Ontario, d'estimer l'impact financier potentiel des 58 AMZ qui ont été pris principalement pour appuyer l'aménagement de logements et des utilisations commerciales. Nous n'avons pas demandé à la SEFM d'estimer la variation de la valeur des terrains rezonés pour des projets comme des foyers de soins de longue durée, des communautés axées sur le transport en commun ou des lieux de culte, ou aux fins de protection de l'environnement.

La SEFM a estimé qu'à la suite de la prise de ces 58 AMZ, la valeur globale des terrains connexes a augmenté de 35 %, passant de 1,94 milliard de dollars à 2,62 milliards de dollars, comme le montre la **figure 20**. Ces estimations étaient fondées sur une date d'évaluation du 1^{er} janvier 2016,

date des données les plus récentes disponibles, et ne tiennent pas compte des augmentations supplémentaires sur le marché de la valeur des terres et biens-fonds entre 2016 et 2024.

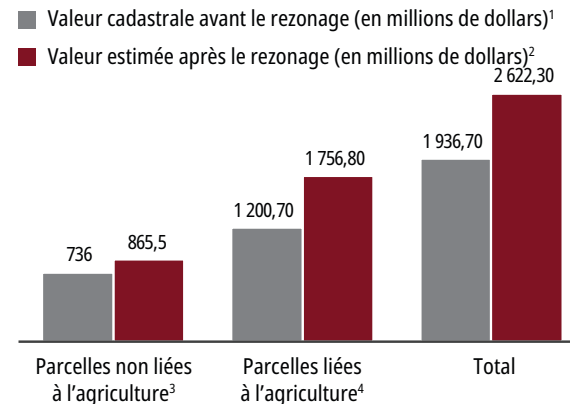
Les terres précédemment zonées à des fins agricoles représentaient environ la moitié de la superficie totale des terres rezonées au moyen de ces 58 AMZ. Selon les estimations de la SEFM, ce rezonage a entraîné une augmentation de 46 % de sa valeur. La valeur des terres déjà zonées à des fins non agricoles a augmenté de 18 %.

Certaines troupes d'information que le Ministère a préparées à l'intention du bureau du ministre indiquaient la présence de terres agricoles à fort rendement, mais aucune d'entre elles ne mettait en relief que les terres agricoles à fort rendement ne sont habituellement pas envisagées aux fins d'un aménagement non agricole dans le processus municipal d'aménagement du territoire.

Le fait de porter ces renseignements à l'attention du bureau du ministre peut fournir un contexte important pour la prise de décisions.

Figure 20 : Variation estimative de la valeur des terres rezonées, pour un échantillon de 58 AMZ pris de 2019 à 2023

Source des données : Société d'évaluation foncière des municipalités



- 1 Les types d'utilisations des terres inclus dans cette désignation comprennent les suivants : commerce de détail, résidentiel, casino, galerie marchande, restaurant, industriel, centre commercial, aménagement de terrain, terrain de golf, bien-fonds résidentiel vacant, hippodrome, commercial, bien-fonds commercial vacant, allée, parc, parc pour maisons mobiles, terrain riverain et tour de télécommunications.
- 2 Les types d'utilisations des terres inclus dans cette désignation comprennent les suivants : bien-fonds vacant et terre agricole.
- 3 Selon une évaluation datée du 1^{er} janvier 2016 (date des données d'évaluation les plus récentes disponibles) et qui tient compte des mesures d'atténuation fiscales existantes relatives aux propriétés admissibles (p. ex., terres agricoles, terres protégées).
- 4 Selon les autorisations d'aménagement déterminées dans chaque AMZ et une évaluation datée du 1^{er} janvier 2016, et en excluant les mesures d'atténuation fiscales qui pourraient s'appliquer. La valeur réelle de l'incidence sur les propriétés individuelles ne peut être pleinement réalisée tant que les plans d'aménagement n'ont pas été finalisés.

Recommandation 11

Pour chaque AMZ, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait déterminer et traiter les risques environnementaux et les répercussions sur l'agriculture en prenant les mesures suivantes :

- communiquer avec les intervenants pertinents (y compris les offices de protection de la nature, les ministères partenaires et les employés municipaux chargés de l'aménagement du territoire), dans la mesure du possible, pour obtenir de l'information sur les risques et les études techniques à effectuer;
- demander aux demandeurs d'AMZ toutes les informations ou les études techniques non fournies qui sont nécessaires pour éclairer la prise de décisions;

- en collaboration avec les intervenants pertinents, vérifier la cartographie, y compris les zones aménageables d'un AMZ, afin d'atténuer les risques cernés;
- fournir dans la trousse d'information destinée au ministre une description claire des risques cernés par les intervenants et, dans les cas où une étude ou une évaluation pertinente n'a pas encore été effectuée, présenter au ministre des options pour atténuer les risques.

Pour consulter la réponse de l'entité auditée, voir **Recommandations et réponses de l'entité auditée**.

4.7 Consultation des autochtones au sujet des AMZ

Presque toutes les terres rezonées au moyen des 114 AMZ pris de 2019 à 2023 étaient visées par au moins un traité conclu avec une Première Nation. La province a une obligation constitutionnelle de consulter les collectivités autochtones lorsque la décision de rezoner des terres pourrait avoir une incidence négative sur l'exercice de leurs droits.

Obligation de consulter et de trouver des accommodements

L'obligation de consulter renvoie à l'obligation constitutionnelle de la Couronne, y compris du gouvernement de l'Ontario, de consulter de façon significative les Autochtones et, le cas échéant, de tenir compte de leurs préoccupations. Ce devoir s'applique chaque fois que la Couronne envisage de prendre des décisions ou des mesures qui pourraient avoir des effets indésirables sur les droits ancestraux ou issus de traités, établis ou affirmés. Les consultations peut faire en sorte de révéler une obligation de trouver des accommodements.

Les traités historiques et modernes définissent les obligations et les droits permanents et peuvent porter sur :

- » des titres ou des droits sur un bien-fonds;
- » l'autonomie gouvernementale;
- » des droits d'utilisation et de gestion des terres et des ressources, comme les droits de chasse, de cueillette et de pêche;
- » des droits économiques, culturels et sociaux.

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* jette les bases de l'obligation de consulter, stipulant que « les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés ». La Cour suprême du Canada a toujours confirmé que la Couronne doit agir honorablement en s'acquittant de son obligation de consulter et que l'exécution de cette obligation doit être significative.

4.7.1 L'approche du Ministère en matière de consultation des Autochtones sur les AMZ manque de cohérence et de transparence

Le ministère des Affaires autochtones et de la Réconciliation économique avec les Premières Nations (MAAREPN) a élaboré des lignes directrices intergouvernementales, qui sont en version provisoire, sur la consultation des Autochtones en ce qui concerne les droits ancestraux ou issus de traités. Les lignes directrices du MAAREPN énoncent les étapes que doit suivre la Couronne pour se conformer à l'obligation de consulter. La Couronne doit notamment :

- » fournir à la collectivité autochtone de l'information sur le projet proposé ou la décision du gouvernement;
- » obtenir de l'information sur les droits éventuellement touchés;
- » prendre connaissance des préoccupations soulevées par la collectivité autochtone;
- » tenter de minimiser l'effet défavorable sur les droits ancestraux ou issus de traités.

Selon les lignes directrices du MAAREPN, « dans tous les cas qui nécessitent des consultations, la Couronne doit agir de bonne foi pour mettre en place de véritables consultations qui répondent de façon pertinente aux circonstances ».

Le Ministère aide le ministre à s'acquitter de l'obligation de consulter de la Couronne. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'a pas assidûment suivi les lignes directrices élaborées par le MAAREPN pour faciliter la tenue de consultations systématiques et efficaces auprès des collectivités autochtones, notamment au sujet des AMZ, afin de s'acquitter de son obligation de consulter.

Il est ressorti de notre examen d'un échantillon de 25 AMZ que, pour 12 (48 %) de ceux-ci, il n'y avait aucune preuve que le Ministère avait consulté les collectivités autochtones touchées avant la prise des AMZ. Pour 9 (36 %) des 13 autres AMZ, les communications du Ministère avec les collectivités autochtones se limitaient à l'envoi de lettres les informant de l'AMZ possible avant que celui-ci soit pris.

Pour 7 de ces 13 AMZ, l'AMZ a été pris dans les 30 jours suivant l'avis donné à la communauté autochtone. Bien qu'il n'y ait pas de délai prescrit pour la consultation, comme il est décrit à la **section 4.7.2**, les collectivités autochtones ont souligné qu'on leur accordait souvent trop peu de temps pour être en mesure d'examiner l'information, de discuter de la proposition avec le Ministère, de consulter leur collectivité et de réagir au sujet des répercussions, des solutions de rechange et des mesures d'atténuation possibles. À l'occasion, le Ministère ne leur a pas fourni suffisamment de renseignements pour commenter judicieusement les AMZ possibles.

De plus, nous avons constaté que, même lorsque les collectivités autochtones ont formulé des commentaires, le Ministère n'a apporté aucun changement à l'un ou l'autre des AMZ possibles inclus dans notre échantillon de 25 en réponse à ceux-ci.

L'exemple qui suit, ainsi que l'**Étude de cas 6**, mettent en évidence les types de problèmes que nous avons observés relativement à la consultation des collectivités autochtones par le Ministère au sujet d'AMZ.

Règl. de l'Ont. 157/22 dans la ville de Caledon

- » Le 14 décembre 2021, le Ministère a communiqué avec les Six Nations de Grand River (SNGR) et deux autres Premières Nations pour obtenir leurs commentaires ou organiser des réunions au sujet du rezonage proposé.
- » Les SNGR ont répondu le 16 décembre 2021 et ont demandé au Ministère toutes les études archéologiques, patrimoniales et environnementales, et n'ont pas reçu de réponse jusqu'à ce qu'elles effectuent un suivi auprès du Ministère le 31 janvier 2022.
- » Le 18 février, le Ministère a fourni les documents supplémentaires et a mentionné qu'il n'y avait pas de date limite précise pour l'obtention des commentaires des SNGR, mais qu'il aimerait les recevoir le plus tôt possible. Les SNGR ont examiné la documentation et soumis des commentaires le 21 mars. Or, l'AMZ a été pris le 4 mars 2022, avant la réception des commentaires des SNGR et sans que la collectivité autochtone en soit informée.

Les lacunes que nous avons soulignées dans les efforts déployés par le Ministère pour collaborer avec les collectivités autochtones et consulter celles-ci, ainsi que les problèmes également soulevés par des collectivités autochtones (décrits à la **section 4.7.2**), donnent à penser qu'il est possible d'améliorer la collaboration du Ministère avec les collectivités autochtones au sujet des AMZ. Le risque de ne pas mener de consultations nuit aux relations et aux efforts de réconciliation et peut entraîner des coûts supplémentaires et des dommages environnementaux.

4.7.2 Des collectivités autochtones disent que le Ministère a omis de les consulter de façon significative au sujet d'AMZ

Selon les dirigeants et représentants de collectivités autochtones avec lesquels nous nous sommes entretenus, la portée et la durée de la collaboration du Ministère avec leurs collectivités étaient insuffisantes pour faire en sorte qu'il s'acquitte de son obligation de consulter. Les collectivités autochtones ont souligné que la collaboration du Ministère avec elles s'est avérée inefficace.

Pour 4 (16 %) des 25 AMZ compris dans notre échantillon, il existait des preuves que le Ministère avait tenu des réunions avec des collectivités autochtones ou avait tenté d'organiser des réunions. Comme il est mentionné à la **section 4.7.1**, pour les 21 autres AMZ (84 %) que nous avons examinés, la collaboration, le cas échéant, s'était limitée à informer la collectivité autochtone par écrit au sujet de l'AMZ possible.

Points de vue des collectivités autochtones

Dans le cadre de notre travail d'audit, nous avons discuté avec des représentants de neuf collectivités autochtones et d'une organisation autochtone dont les droits pourraient avoir été lésés en raison des 114 AMZ pris entre 2019 et 2023, à savoir :

- » la Première Nation des Mississaugas de Credit (69 AMZ);
- » les Six Nations de Grand River (73 AMZ);
- » les sept Premières Nations visées par les Traités Williams (la Première Nation d'Alderville, la Première Nation de Beausoleil, les Chippewas de Georgina Islanda, les Chippewas de Rama, la Première Nation de Curve Lake, la Première Nation de Hiawatha et les Mississaugas de Scugog Island) (96 AMZ);
- » le Conseil des chefs de la Confédération Haudenosaunee, représenté par le Haudenosaunee Development Institute (73 AMZ).

Nous avons rencontré les chefs de deux Premières Nations, le personnel responsable des consultations de chaque Première Nation et, dans certains cas, d'autres membres de chaque collectivité.

Toutes les collectivités et organisations autochtones avec lesquelles nous nous sommes entretenus nous ont dit que le gouvernement de l'Ontario ne s'acquitte pas comme il se doit de son obligation de consulter et de trouver des accommodements relativement aux AMZ qui sont pris.

Toutes ces Premières Nations nous ont dit qu'elles s'opposaient à l'utilisation d'AMZ sans consultation, et qu'aucune consultation significative n'avait eu lieu au sujet des AMZ pris. À leur avis, le fait que le gouvernement ne les consulte pas de façon significative au sujet des mesures de rezonage constituait une violation, ou une violation potentielle, de leurs droits parce que le rezonage peut avoir une incidence sur l'environnement naturel, les sources d'eau et la faune sur leurs terres traditionnelles ou visées par un traité, ou sur les terres pour lesquelles ils revendiquent des droits. De nombreuses collectivités autochtones ont également insisté sur le fait qu'en raison d'un manque de préavis, de consultations significatives ou de la possibilité de fournir une rétroaction, les AMZ dérogent au processus habituel d'aménagement du territoire et ils ne devraient être utilisés qu'en cas d'urgence.

Bon nombre des collectivités autochtones avec lesquelles nous nous sommes entretenus ont dit que le gouvernement en place ne cherche pas à connaître leurs points de vue ou n'accorde aucune valeur à ceux-ci, même si le gouvernement a mentionné l'inverse dans des lettres d'avis envoyées aux collectivités autochtones au sujet d'AMZ possibles. La plupart des collectivités ont souligné que les commentaires qu'elles avaient soumis au Ministère pour demander des changements aux AMZ possibles n'avaient jamais fait l'objet de mesures afin d'atténuer les répercussions ou de remédier aux préoccupations en matière d'accommodements. Certaines nous ont dit qu'elles ont des ressources limitées et ne sont pas toujours en mesure de répondre aux avis concernant des AMZ possibles, en raison de l'absence d'avis préalable, de consultations significatives ou d'occasions de fournir une rétroaction, et qu'elles estiment que le gouvernement n'a pas l'intention de les consulter de façon pertinente ou de tenir compte de leurs commentaires.

Les Premières Nations nous ont dit que, dans l'idéal, le gouvernement communiquerait avec elles tôt dans le processus pour écouter leurs préoccupations au sujet des AMZ possibles et tenir compte de leurs suggestions. La plupart considéraient que l'approche du Ministère s'assimilait davantage à une notification qu'à une consultation. Plusieurs communautés collectives ont intenté des poursuites judiciaires en vue de faire respecter leurs droits et de protéger leurs intérêts. Elles ont toutes souligné que le fait de communiquer avec elles tôt dans le processus ainsi que le fait de les tenir au courant des demandes d'AMZ et des AMZ autorisés sont deux éléments clés d'une consultation significative. Certaines ont mentionné que même dans les cas où il serait possible de faire preuve d'une certaine flexibilité concernant l'AMZ et les mesures d'atténuation, il est souvent trop tard, lorsqu'elles sont informées des AMZ possibles, pour que leurs commentaires soient pris en compte et que des changements soient apportés avant la prise de l'AMZ.

Bon nombre des collectivités autochtones avec lesquelles nous nous sommes entretenus ont également exprimé des préoccupations au sujet du nouveau cadre des arrêtés de zonage du Ministère (décrit à la **section 2.6**) étant donné que, bien que le cadre stipule que « les arrêtés de zonage, en tant que décisions de la Couronne, doivent être mis en œuvre de façon compatible avec la reconnaissance et la confirmation des droits ancestraux et issus de traités », il n'exige pas explicitement que des consultations auprès des Autochtones aient lieu avant que le ministre examine une demande d'AMZ.

L'augmentation du nombre d'AMZ représente un fardeau pour les collectivités autochtones

Lors de nos discussions avec les collectivités autochtones, elles ont toutes mentionné qu'en raison du nombre d'AMZ récemment proposés et des courts délais qui leur sont accordés pour fournir leurs commentaires, elles doivent consacrer aux AMZ des ressources qui sont normalement affectées à d'autres activités urgentes.

Par exemple, la Première Nation des Mississaugas de Credit nous a dit qu'elle avait communiqué avec le Ministère à plusieurs reprises pour lui faire savoir qu'elle n'était pas en mesure de formuler des commentaires, non pas parce qu'elle n'avait aucune préoccupation concernant l'incidence des AMZ sur ses droits issus de traités, mais parce que, compte tenu du délai accordé, il lui était impossible d'examiner et d'évaluer, sans ressources supplémentaires, les nombreux AMZ possibles pour lesquels le Ministère avait demandé des commentaires.

De nombreuses collectivités autochtones ont indiqué que le gouvernement devrait contribuer à la détermination des répercussions des AMZ possibles sur leurs droits et proposer des options d'atténuation, et qu'il devrait écouter les Premières Nations lorsque celles-ci proposent d'autres possibilités ou stratégies.

Un cabinet d'experts-conseils auquel a eu recours le Ministère relativement à un AMZ a aussi fait part de préoccupations à celui-ci au sujet du processus d'AMZ en général. Le cabinet a mentionné qu'en raison du nombre élevé de demandes d'AMZ et de leur fréquence accrue, les collectivités

autochtones peuvent facilement être débordées et frustrées si elles ne disposent pas de ressources suffisantes à l'appui de leur participation aux dossiers.

Recommandation 12

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait suivre systématiquement l'orientation la plus récente élaborée par le ministère des Affaires autochtones et de la Réconciliation économique avec les Premières Nations qui vise à l'aider à s'acquitter de ses obligations envers les collectivités autochtones relativement aux AMZ.

Pour consulter la réponse de l'entité audité, voir **Recommandations et réponses de l'entité audité**.

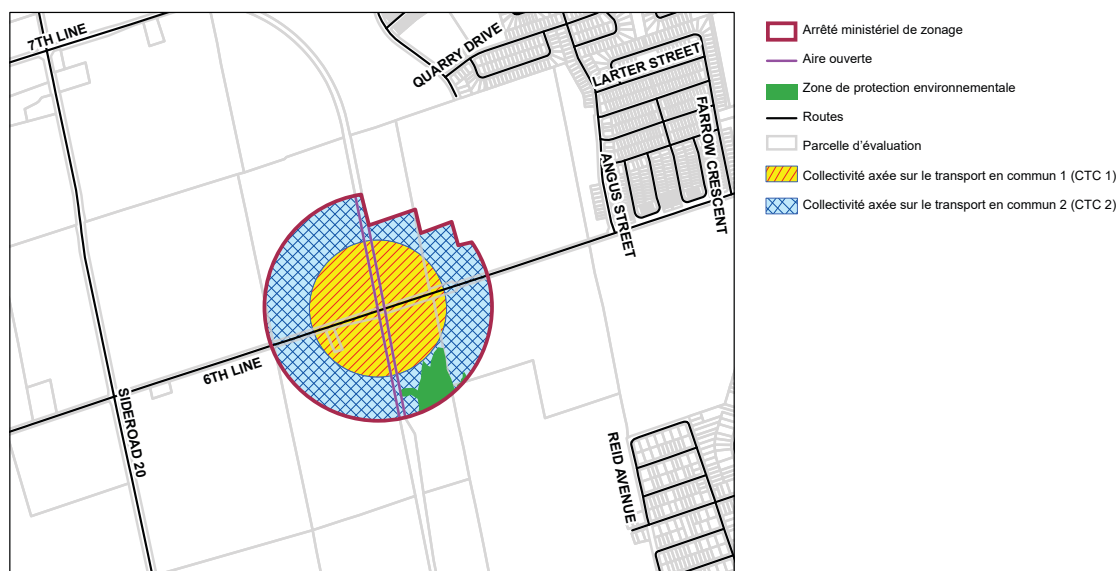
Étude de cas 6

Règl. de l'Ont. 568/21 dans la ville d'Innisfil

Le 16 octobre 2020, le ministère des Affaires municipales et du Logement (MAML) a reçu une demande de la ville d'Innisfil (la ville) pour qu'un AMZ soit pris en vue d'autoriser un zonage commercial et résidentiel aux fins d'une collectivité axée sur le transport en commun autour d'une gare GO proposée. Le conseil municipal avait voté en faveur de la demande d'AMZ deux jours auparavant, et la demande a ensuite été appuyée par le conseil du comté de Simcoe en décembre 2020.

Les terres visées se trouvent à l'extérieur de la zone de peuplement d'Alcona (située dans la ville), près du lac Simcoe, et comprennent une terre humide potentiellement importante, des terrains boisés, des aires d'alimentation d'une nappe souterraine et des aquifères vulnérables. Le personnel du MAML a recommandé de réduire la superficie visée par l'AMZ à la demande de la Ville et de créer une zone de protection environnementale englobant la majeure partie de la terre humide et des terrains boisés présents dans la zone concernée, et le ministre des Affaires municipales et du Logement (le ministre du Logement) a accepté cette recommandation. La ville a demandé le rezonage d'une superficie de 577 hectares dans le cadre de cet AMZ. Le 6 août 2021, le ministre du Logement a autorisé la demande en partie, ce qui s'est traduit par le rezonage de 52 hectares et la prise du Règl. de l'Ont. 568/21 (voir la **figure 21**).

Figure 21 : Limite de l'AMZ dans la ville d'Innisfil (Règl. de l'Ont. 568/21)



Les terres concernées font partie des terres des Premières Nations visées par les Traités Williams. Au début de juillet 2021, pendant l'examen, le MAML a tenu des discussions à l'interne afin d'élaborer un plan pour prendre en compte l'obligation de la province de consulter les Premières Nations.

Les communications du gouvernement avec les Premières Nations concernant cet AMZ possible ont été dirigées par le ministre des Affaires autochtones et de la Réconciliation économique avec les Premières Nations (AAREPN) dans le cadre d'une réunion et de plusieurs appels téléphoniques tenus entre juillet et août 2021. Après ces appels, le ministre des AAREPN a suggéré au MAML de mettre sur pied une table de consultation (table ronde) pour permettre aux parties d'échanger de l'information, de remédier aux préoccupations et de mener des consultations significatives.

Le MAML ne l'a pas fait. Il a donné aux Premières Nations visées par les Traités Williams un aperçu de l'aménagement proposé. Les renseignements précisaient la portée du projet et le fait que les terres visées englobaient [Traduction] « une petite partie d'une terre humide d'importance provinciale ainsi qu'une petite partie des terrains boisés et du système de patrimoine naturel ». Aucune information n'a été fournie pour démontrer que des études adéquates avaient été entreprises pour s'assurer que leurs droits issus de traités ne seraient pas touchés négativement par l'aménagement proposé.

Par suite, dans la semaine suivant la prise de l'AMZ, le MAML a envoyé des lettres d'avis concernant celui-ci à plusieurs collectivités autochtones.

Le 17 août 2021, soit 11 jours après la prise de l'AMZ, l'avocat des Premières Nations visées par les Traités Williams a écrit au ministre du Logement et au ministre des AAREPN pour leur faire part de préoccupations relatives aux répercussions du projet proposé sur le lac Simcoe, y compris une possible pollution au phosphore et l'apparition de panaches de sédiments dans le lac. La position des Premières Nations visées par les Traités Williams était qu'une consultation significative ne pouvait pas avoir lieu sans qu'une évaluation des impacts environnementaux ait d'abord été effectuée. Or, aucune étude concernant l'aménagement proposé n'avait été reçue de la ville, du promoteur ou du MAML.

La lettre d'août 2021 indiquait également que le projet pourrait avoir une incidence négative sur les droits issus de traités des Premières Nations et que la province ne s'était pas acquittée de son obligation de consulter. La lettre rappelait que le délai pour présenter une demande de révision judiciaire (une contestation judiciaire) concernant l'AMZ était de 30 jours (l'échéance étant le 7 septembre) et soulignait que pour éviter cette contestation, une table de consultation devrait être établie au plus tard le 27 août.

Le 7 septembre 2021, une lettre de suivi a été envoyée aux deux ministres indiquant que les Premières Nations visées par les Traités Williams avaient reçu une réponse à leur correspondance seulement le 3 septembre, et qu'il était alors trop tard pour qu'une réunion ait lieu avant l'expiration du délai de 30 jours. Les Premières Nations visées par les Traités Williams ont déposé un avis de requête en révision judiciaire le même jour.

Tandis qu'une révision judiciaire était en cours, le MAML et le ministère des AAREPN ont collaboré avec les Premières Nations visées par les Traités Williams tout au long de l'automne 2021, notamment en organisant de multiples réunions, et ont tenu le tribunal informé au sujet de l'élaboration d'une entente de consultation entre les parties.

L'entente de consultation définitive, qui concernait expressément cet AMZ et qui était la première en son genre, a été signée par toutes les parties en mai 2022.

À la suite de la signature de l'entente de consultation, la révision judiciaire a été mise en suspens. Aucune date d'audience n'a été fixée.

Un aménagement progressif continu a été autorisé en vertu de l'entente de consultation et, en avril 2024, des consultations sur ce projet étaient en cours entre le ministère du Logement, la ville et les Premières Nations visées par les Traités Williams. Les parties continuent de tenir des réunions régulières.

La mise à jour trimestrielle du MAML sur l'état d'avancement du projet lié à l'AMZ en juin 2024 a révélé que les travaux se sont poursuivis avec Metrolinx concernant la conception détaillée de la future gare GO. Il est également ressorti de la mise à jour que le plan de viabilisation est en cours de coordination et devrait être achevé en 2024. La demande de plan d'implantation fait l'objet d'un examen technique, ce qui comprend les études techniques applicables. Les travaux de construction pourraient commencer plus tard en 2024. Voir la **figure 22** pour un rendu du projet proposé.

Figure 22 : Rendu du projet proposé (Règl. de l'Ont. 568/21)



4.8 Le Ministère a cessé de formuler des recommandations au ministre au sujet des AMZ

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas mis en place de processus uniforme pour fournir au bureau du ministre des avis professionnels concernant les demandes d'AMZ, même si son personnel comprend des planificateurs professionnels et des experts en aménagement du territoire. Selon le Ministère, en 2024, son personnel chargé de l'aménagement du territoire est constitué aux deux tiers environ de planificateurs professionnels agréés. Il recueille les documents des municipalités, des ministères partenaires, des promoteurs, des conseillers juridiques et d'autres intervenants pour informer et conseiller les décideurs au sein du bureau du ministre au sujet des demandes d'AMZ.

Nous avons examiné les trousseaux d'information que les experts en aménagement du territoire du Ministère ont préparés et fournis au ministre à des fins décisionnelles pour les 114 AMZ pris de 2019 à 2023. Nous avons constaté que pour 17 (46 %) des 37 AMZ pris en 2019 et 2020, les trousseaux d'information comprenaient une analyse des options de zonage, et que 3 de celles-ci comportaient également une recommandation, appuyée par une justification, quant à la pertinence d'autoriser ou non la demande d'AMZ. Nous n'avons trouvé presque aucune information de ce genre dans les trousseaux fournis de 2021 à 2023.

Nous avons demandé aux cadres supérieurs du Ministère pourquoi celui-ci ne fournissait plus au bureau du ministre des recommandations de son personnel relatives aux options de zonage ainsi que des recommandations concernant l'autorisation ou le refus des demandes d'AMZ. Les cadres supérieurs du Ministère ont indiqué que, pour pouvoir composer avec le nombre croissant de demandes d'AMZ et les pressions exercées par le bureau du ministre pour rédiger des règlements relatifs aux AMZ dans de courts délais, ils ont décidé de se concentrer sur l'offre rapide de renseignements factuels clés et de conseils professionnels. Les cadres supérieurs du Ministère nous ont dit qu'ils croient toujours en l'utilité de fournir des opinions professionnelles sur l'aménagement du territoire au bureau du ministre.

De plus, le Ministère nous a dit qu'il tenait des réunions hebdomadaires avec le bureau du ministre au cours desquelles il communiquait verbalement des conseils professionnels. Ces réunions n'étaient pas documentées et, par conséquent, nous n'avons pas pu examiner les sujets qui y ont été abordés.

Nous avons constaté qu'en 2023, le Ministère a demandé du personnel supplémentaire pour le traitement des questions liées à l'aménagement du territoire, y compris les AMZ. Cette demande a été approuvée en partie seulement. Le sous-ministre a par la suite indiqué au ministre que le Ministère disposerait de temps et de ressources limitées pour effectuer des analyses approfondies. Le sous-ministre a également mentionné que cela pourrait faire en sorte que les décideurs ne disposent pas de suffisamment d'information pour prendre des décisions éclairées. Le Ministère estime qu'en 2024, il compte 12 équivalents temps plein affectés aux AMZ au sein de son personnel chargé de l'aménagement du territoire.

Les planificateurs professionnels ont le devoir de formuler leurs recommandations professionnelles, que celles-ci soient acceptées ou non. Les conseils en matière d'aménagement du territoire peuvent fournir un contexte important pour éclairer le processus décisionnel du ministre au sujet des AMZ demandés. Par exemple :

Règl. de l'Ont. 171/20 dans la ville de Brampton

- » Cet AMZ concernait l'aménagement de zones résidentielles et d'emploi qui ont fait l'objet de délibérations devant le Tribunal d'appel de l'aménagement local (maintenant appelé Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire), mais encore l'objet d'aucune décision, avant la prise de l'AMZ.
- » Le personnel ministériel a recommandé de refuser la demande d'AMZ pour éviter de donner l'impression que le ministre avait d'une façon ou d'une autre placé son autorité au-dessus de celles du tribunal et ne pas créer un précédent. Le ministre a pris l'AMZ le 24 avril 2020.

Règl. de l'Ont. 251/19 dans la ville d'Innisfil

- » Cet AMZ concernait le zonage un terrain aux fins de la construction d'un établissement de soins de longue durée. Le personnel ministériel a recommandé de ne pas autoriser l'AMZ au motif que le projet n'était pas compatible avec la DPP, une telle compatibilité étant exigée par la *Loi sur l'aménagement du territoire* à ce moment-là (voir ci-dessous).
- » Le personnel ministériel avait cité le rapport de la ville en matière d'aménagement, qui recommandait le refus de la proposition parce que la propriété se trouvait à l'extérieur des zones de peuplement et que le demandeur n'avait pas démontré pourquoi le projet ne pouvait pas être réalisé à l'intérieur d'une zone de peuplement ni comment la proposition respectait les politiques agricoles du plan officiel de la Ville.
- » Le personnel ministériel avait aussi mentionné que l'autorisation de cet AMZ pourrait créer un précédent quant au fait que, dans le cas d'autres demandes semblables (par exemple, des utilisations résidentielles à grande échelle à l'extérieur d'une zone de peuplement), les AMZ n'ont pas à être compatibles avec la DPP.

Le projet de loi 257, *Loi de 2021 soutenant l'expansion de l'Internet et des infrastructures*, a reçu la sanction royale le 12 avril 2021 et a apporté à la *Loi sur l'aménagement du territoire* une modification faisant en sorte que la décision de prendre un AMZ n'a pas à être conforme à la DPP et que tout AMZ existant n'a jamais eu à s'y conformer.

Recommandations en matière d'atténuation des risques

Les cadres supérieurs du Ministère nous ont dit qu'ils n'avaient pas pour pratique courante de fournir des conseils sur l'atténuation des risques au bureau du ministre. Nous avons constaté que, conformément à ce que le Ministère nous a dit, 33 des 65 (51 %) trousseaux d'information relatives à des AMZ pris de 2019 à 2021 comprenaient des conseils sur l'atténuation des risques. De plus, pour presque tous les 49 AMZ pris en 2022 et 2023, le personnel ministériel n'a pas fourni au bureau du ministre de recommandations en vue d'atténuer les risques liés aux AMZ.

Par exemple, en ce qui concerne le Règl. de l'Ont. 771/21 dans la ville de Kawartha Lakes et le Règl. de l'Ont. 768/21 dans la ville de Kingston, le personnel ministériel a présenté au bureau du ministre des risques, des cotes de risque (faible, moyen ou élevé), des répercussions probables et des stratégies d'atténuation connexes liées à ces demandes d'AMZ.

Bien que le ministre ne soit pas tenu de s'assurer que les risques liés à une demande d'AMZ sont suffisamment atténués avant d'autoriser ou de refuser celle-ci, la communication de renseignements sur l'atténuation des risques au bureau du ministre correspond à ce qui se fait dans le cadre d'autres processus décisionnels du gouvernement. Par exemple, le guide sur les analyses de rentabilisation du Conseil du Trésor/Conseil de gestion du gouvernement exige que toutes les analyses de rentabilisation soumises au Conseil comprennent une analyse des principaux risques et des stratégies d'atténuation connexes.

Les conseils visant à atténuer les risques associés à une demande d'AMZ pourraient fournir un contexte important au bureau du ministre pour éclairer la prise de décisions, quelle que soit la décision définitive. Pour 10 (40 %) des 25 AMZ compris dans notre échantillon, le personnel ministériel a recommandé d'accorder plus de temps à l'évaluation des risques associés à la demande d'AMZ ou a suggéré des mesures précises d'atténuation des risques. Aucune de ces recommandations n'a été acceptée par le bureau du ministre.

Recommandation 13

Pour chaque demande d'AMZ, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait fournir au ministre :

- une analyse des options réalistes de zonage potentielles concernant le projet proposé lié à un AMZ (p. ex. prendre l'arrêté, refuser la demande, recourir au processus municipal d'aménagement du territoire);
- une évaluation de tous les principaux risques et des stratégies d'atténuation connexes;
- dans les cas où le Ministère n'est pas en mesure de formuler des conseils sur l'atténuation des risques dans les délais possibles, fournir une explication claire des répercussions possibles de l'approbation de l'AMZ en l'absence de ces évaluations, ainsi qu'une indication du temps et des ressources dont le Ministère aurait besoin pour effectuer ces évaluations.

Pour consulter la réponse de l'entité audité, voir [Recommandations et réponses de l'entité audité](#).

4.9 Les avis d'AMZ n'ont pas informé efficacement les Ontariens

La *Loi sur l'aménagement du territoire* (voir la **figure 1**) a notamment pour objets d'instaurer des méthodes d'aménagement ouvertes et accessibles, et de favoriser la coopération et la coordination en vue de concilier des intérêts divers. Les consultations publiques offrent l'occasion de recueillir des connaissances locales sur la façon dont l'espace est utilisé au sein d'une collectivité ou sur les possibles obstacles à la modification de cette utilisation. Les consultations permettent également l'exécution d'un processus décisionnel plus transparent qui peut mener à une reddition de comptes accrue et à une meilleure compréhension, par le public, des décisions en matière d'aménagement qui ont des répercussions à long terme sur les collectivités.

Cependant, la *Loi sur l'aménagement du territoire* n'exige pas que le Ministère avise le public ou consulte celui-ci avant qu'un AMZ soit pris. En outre, les AMZ possibles sont exemptés des exigences de consultation prévues par la *Charte des droits environnementaux de 1993* (la Charte).

Le Ministère n'est pas tenu de consulter le public, mais il ne lui est pas interdit de le faire. Dans notre rapport de 2021 sur l'aménagement du territoire dans la région élargie du Golden Horseshoe, notre Bureau avait recommandé que le Ministère intègre la participation du public au processus d'examen des AMZ. La même année, dans notre rapport sur l'application de la *Charte des droits environnementaux de 1993* (la Charte), nous avons recommandé que les AMZ ayant une incidence importante sur le plan environnemental ne soient pas exemptés des exigences de consultation prévues par la Charte. Avant 2024, le Ministère n'avait donné suite à aucune de ces recommandations portant sur la consultation du public au sujet des AMZ possibles.

Nous avons constaté que les avis publics du Ministère concernant les AMZ respectaient généralement les exigences en matière de délais de la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Toutefois, ces avis ne fournissaient pas de manière efficace au public des renseignements importants et opportuns concernant les AMZ qui avaient déjà été pris (voir la **section 4.9.1**). De plus, comme il est décrit à la **section 4.9.2**, bien que le Ministère ait commencé à mener des consultations publiques en avril 2024 sur des AMZ possibles, les avis qu'il a fournis au public ne contenaient toujours pas de renseignements suffisants sur les changements proposés et les répercussions possibles.

4.9.1 Les avis publics concernant les AMZ déposés ont respecté les délais prévus par la loi, mais ont omis des renseignements importants sur les modifications de zonage

La *Loi sur l'aménagement du territoire* exige que le Ministère avise le public d'un AMZ dans les 30 jours suivant la prise de celui-ci. Le Ministère a eu pour pratique de respecter cette obligation en publiant un bulletin (un avis d'information) dans le Registre environnemental après qu'un AMZ a déjà été pris.

Nous avons examiné un échantillon de 25 bulletins de ce genre publiés de 2019 à 2023 et constaté que, bien que les bulletins aient été affichés dans un délai de 30 jours pour tous les AMZ sauf un, l'information qu'ils contenaient était insuffisante pour comprendre les renseignements clés et les répercussions des AMZ.

Notre examen a révélé que les bulletins concernant les AMZ mentionnaient la nouvelle utilisation prévue par le zonage, contenaient des cartes de la zone visée par l'AMZ et fournissaient des liens vers le règlement relatif à l'AMZ sur le site Lois-en-ligne (le répertoire en ligne des lois et règlements de l'Ontario). Les bulletins ne contenaient pas de renseignements importants comme la raison d'être de la modification de zonage, l'utilisation des terres et le zonage antérieurs, les avantages et les risques associés à la modification de zonage, et la façon dont les risques connexes seraient évités ou atténués. Ce type d'information est normalement communiqué au public dans des avis liés aux changements apportés par la province et les municipalités à l'aménagement du territoire.

Par exemple, un bulletin de 2021 concernant un nouvel aménagement résidentiel dans la ville de New Tecumseth (Règl. de l'Ont. 166/21) indiquait que l'AMZ ferait en sorte de zoner les terres à des fins d'aménagement résidentiel et commercial, ainsi qu'aux fins de l'aménagement de parcs et d'aires ouvertes. Cependant, le bulletin :

- » n'indiquait pas le nombre prévu de logements devant être construits (environ 1 000);
- » ne précisait pas que le site se trouvait à l'extérieur des limites de la zone de peuplement de la ville et ne mentionnait les répercussions que cela pourrait avoir;
- » n'indiquait pas que le terrain était actuellement désigné aux fins d'agriculture et de protection environnementale, et qu'il comportait des terres humides et un habitat faunique important;
- » ne décrivait comment les possibles répercussions sur l'agriculture et l'environnement seraient atténuées.

4.9.2 En 2024, le Ministère a commencé à afficher les AMZ possibles dans le Registre environnemental aux fins de commentaires par le public, mais ils ne contenaient toujours pas de renseignements clés

En avril 2024, le Ministère a créé un nouveau cadre des arrêtés de zonage (le cadre) et a annoncé qu'il aviserait « le public de toute demande d'arrêté de zonage qui respecte les exigences du cadre des arrêtés de zonage en l'affichant pendant au moins 30 jours dans le Registre environnemental de l'Ontario, sauf si elle est jugée urgente ». Comme nous l'avons mentionné à la **section 2.6**, bien que le cadre contienne des lignes directrices plutôt que des exigences, si le Ministère le suit de façon systématique, cela permettra aux Ontariens d'être informés des nouvelles demandes d'AMZ à l'étude et de les commenter pour la première fois depuis l'instauration des AMZ, en 1946.

Pour constituer des avis efficaces, les propositions affichées dans le Registre environnemental doivent inclure suffisamment de renseignements pour que le public puisse comprendre les changements proposés. Un avis devrait donc fournir une description suffisamment détaillée de la proposition, de son objet et des répercussions potentielles pour que le public comprenne ce qui est proposé et fournisse des commentaires éclairés.

Après avoir annoncé le nouveau cadre, le Ministère a affiché 20 avis d'AMZ possibles dans le Registre environnemental en avril et en mai 2024.

Nous avons examiné un échantillon de 10 de ces avis. Bien que les 10 avis aient demandé au public de formuler des commentaires sur les AMZ possibles, nous avons constaté que 8 (80 %) de ceux-ci ne contenaient pas suffisamment d'information pour que la plupart des gens puissent comprendre la portée et les répercussions possibles de la modification de zonage. Cela pourrait limiter la capacité du public de fournir une rétroaction éclairée au Ministère. Dans ces huit cas, les avis ne comprenaient aucun des éléments suivants :

- » des détails ou des renseignements sur l'utilisation des terres et le zonage actuels ou les répercussions potentielles de la modification de zonage;
- » la raison pour laquelle on ne recourt pas au processus municipal d'aménagement du territoire (alors que, selon le cadre, tous les demandeurs d'AMZ devraient fournir cette information au Ministère);
- » des liens vers des études préliminaires et des renseignements pertinents ou l'ajout de ceux-ci en pièces jointes (par exemple, rapports de justification de l'aménagement, évaluations du patrimoine naturel, rapports sur les services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées), même lorsqu'ils sont accessibles au Ministère et au public (bien que peut-être difficiles à trouver) par l'entremise des procès-verbaux des réunions du conseil municipal.

Nous avons constaté que 2 des 10 avis d'AMZ possible que nous avons examinés comprenaient des détails et des renseignements généraux supplémentaires. Par exemple, l'avis relatif à un projet demandé par le ministre du Développement économique, de la Création d'emplois et du Commerce indiquait l'utilisation des terres et le zonage existants, mais ne fournissait pas d'information sur la raison pour laquelle le processus municipal d'aménagement du territoire n'a pas été suivi et sur les risques de la modification de zonage, et ne comportait pas de liens vers des études préliminaires.

L'avis d'AMZ relatif à un projet demandé par le ministre de l'Infrastructure aux fins d'un aménagement communautaire axé sur le transport en commun à Toronto comportait suffisamment de renseignements pour que le public comprenne les utilisations existantes des terres, les changements proposés et l'ampleur du projet. Il fournissait également des liens vers des études préliminaires relatives à la proposition, notamment la justification de l'aménagement, l'analyse du design urbain et les rapports de consultation communautaire.

Comme il a été mentionné précédemment, la *Loi sur l'aménagement du territoire* exige que l'avis public soit fourni une fois qu'un AMZ est pris, de la manière que le ministre juge appropriée. Le Ministère s'est engagé, aux termes du cadre, à continuer d'afficher dans le Registre environnemental (après la fin de la période de consultation de 30 jours) les bulletins ayant pour but d'aviser le public des AMZ pris.

Le Ministère ne s'est pas engagé à suivre le processus prévu par la Charte, alors que nous avons recommandé qu'il le fasse dans notre rapport de 2021 sur l'application de la *Charte des droits environnementaux de 1993* (la Charte). Selon ce processus, le ministre devrait tenir compte de tous les commentaires fournis avant qu'une décision soit prise et expliquer les effets des consultations sur la décision au moyen d'un avis de décision. Conformément à la recommandation formulée dans notre rapport de 2021 sur l'application de la Charte, nous maintenons que les AMZ ne devraient pas être exemptés des exigences de consultation prévues par la Charte. Nous continuons de recommander que cette exemption soit annulée pour faire en sorte que le public soit consulté et que ses commentaires soient pris en compte dans le processus décisionnel.

Recommandation 14

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait inclure, dans les différents avis qu'il affiche dans le Registre environnemental de l'Ontario, des renseignements clés permettant au public de comprendre l'incidence et la portée des AMZ, notamment :

- pour les demandes d'AMZ – l'utilisation actuelle du sol, la modification proposée au zonage, la raison pour laquelle un AMZ est demandé, des renseignements détaillés sur l'emplacement et une carte, les résultats potentiels du projet, les répercussions possibles et les risques pour l'environnement, et la façon dont on prévoit d'atténuer les risques;
- pour les avis de décision sur les AMZ pris – l'utilisation antérieure du sol, l'objet de la modification du zonage, la raison pour laquelle un AMZ a été demandé, des renseignements détaillés sur l'emplacement et une carte, les résultats potentiels du projet, tout changement dans la demande depuis qu'elle a été publiée aux fins de consultation, tout risque environnemental connexe cerné et comment ces risques sont atténués, et comment la consultation a influé sur le résultat.

Pour consulter la réponse de l'entité audité, voir [**Recommandations et réponses de l'entité audité.**](#)

4.10 La surveillance des résultats des AMZ est inefficace

4.10.1 Le Ministère n'avait pas achevé l'examen entrepris pour déterminer si des progrès suffisants avaient été réalisés après le rezonage

En septembre 2023, le Ministère a amorcé l'examen d'un sous-ensemble d'AMZ pris de 2019 à 2023 pour déterminer si des progrès suffisants avaient été réalisés après le rezonage. Dans le cadre de son examen, le Ministère s'est concentré sur 61 des 114 AMZ pris de 2019 à 2023 et a ignoré les 53 autres AMZ qui :

- » étaient achevés ou n'étaient plus nécessaires (14);
- » avaient été pris à la demande d'un ministère partenaire relativement une priorité de la province (30);
- » avaient été pris en vue de respecter une obligation contractuelle ou de régler un litige (2);
- » avaient été pris au cours de la dernière année (7).

Selon le Ministère, pour 22 (36 %) des 61 AMZ examinés, aucun progrès raisonnable ou suffisant relatif au projet n'a été constaté. Il a placé 14 de ces AMZ dans la catégorie de ceux devant faire l'objet d'une « surveillance accrue ». Le Ministère décrit la surveillance accrue comme un processus qui comprend un suivi régulier auprès des municipalités et des autres demandeurs, comme les promoteurs, pour obtenir de l'information sur l'état d'avancement des projets. Le Ministère n'a pas défini ce qui constitue des progrès suffisants ni établi le calendrier à respecter pour les réaliser. À la suite de ce processus, le Ministère a recommandé la révocation ou la modification de huit AMZ. De ceux-ci, six ont été révoqués et un a été modifié en avril 2024.

Nous avons examiné un échantillon composé de 10 des 53 AMZ qui ont été exclus de l'examen du Ministère pour déterminer s'il y avait d'autres cas où les progrès pourraient également être jugés insuffisants. Nous avons constaté que les progrès réalisés semblaient limités pour 5 de ces 10 AMZ. Par exemple :

Règl. de l'Ont. 127/23 dans la municipalité de Port Hope (municipalité)

- » Cet AMZ était considéré comme une priorité provinciale, car il avait été pris à la demande du ministre des Soins de longue durée. La Municipalité nous a dit qu'elle n'avait pas demandé cet AMZ et qu'elle ne l'avait pas appuyé. La demande proposait que trois bâtiments ayant une valeur patrimoniale historique et culturelle (tels que désignés par la municipalité) soient démolis pour construire un nouveau foyer de soins de longue durée plus grand.
- » Des employés municipaux ont tenté d'inciter le Ministère à envisager un autre site pour le foyer. Le personnel ministériel a informé le ministre que la démolition des bâtiments sur ce site devrait quand même être explicitement autorisée par la Municipalité après l'éventuel dépôt de l'AMZ, comme l'exige la *Loi sur le patrimoine de l'Ontario*.

- » Le Ministère n'a pas confirmé auprès de la Municipalité que celle-ci accorderait ces autorisations. L'AMZ a été déposé le 9 juin 2023.
- » Le 29 juin 202, le conseil de la municipalité a rejeté la demande de permis patrimonial soumise par le promoteur pour démolir les bâtiments, au motif que la propriété a une valeur historique importante.
- » Nous avons examiné de nombreuses lettres de résidents de Port Hope qui s'opposaient à la démolition des bâtiments et au réaménagement de ce site en raison de l'importance historique desdits bâtiments, notamment un hôpital pour les soldats pendant la Première Guerre mondiale. En juin 2024, aucun progrès significatif n'avait été réalisé concernant ce projet, car l'aménagement ne peut aller de l'avant tant que les questions de désignation patrimoniale n'ont pas été réglées.

Recommandation 15

Pour chaque AMZ pris depuis 2019, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait collaborer avec les municipalités concernées et les ministères partenaires pour déterminer la priorité provinciale des AMZ visant des projets rendus possibles par le rezonage afin :

- de définir ce qu'il considère comme des progrès suffisants et le calendrier à respecter pour réaliser des progrès suffisants;
- d'obtenir une mise à jour sur l'état de la mise en œuvre des projets et la date d'achèvement prévue;
- de cerner les obstacles à la mise en œuvre des projets (le cas échéant) et d'élaborer des plans pour éliminer ceux-ci;
- d'évaluer ces renseignements pour déterminer si des progrès ont été réalisés conformément aux attentes;
- de fournir au ministre, d'après cette évaluation, des options concernant la révocation ou la modification éventuelle de l'AMZ.

Pour consulter la réponse de l'entité audité, voir [Recommandations et réponses de l'entité audité](#).

4.10.2 Le Ministère ne dispose pas d'indicateurs de rendement pour les AMZ

Nous avons observé que les buts et les objectifs des AMZ varient grandement. Nous avons constaté qu'à l'automne 2021, le Ministère a commencé à communiquer avec les municipalités pour demander des mises à jour trimestrielles sur l'état des AMZ sur leur territoire. Le Ministère n'établit pas d'indicateurs de rendement particuliers pour chaque AMZ (et le projet connexe) ni de paramètres de rendement collectifs pour tous les AMZ (par exemple, le nombre de

logements construits ou d'emplois permanents créés) et n'en fait pas le suivi. En l'absence de tels renseignements, il sera plus difficile pour le Ministère d'évaluer le succès ou l'échec de chaque AMZ ou des AMZ pris dans leur ensemble.

De plus, le Ministère ne fait pas de suivi de la superficie totale des terrains zonés au moyen d'AMZ. Il convient de souligner cette situation parce que le gouvernement a publié sur le site Web du Ministère en juin 2021 que le ministre s'était engagé « à ajouter deux acres d'espaces verts protégés et améliorés pour chaque acre aménagée au moyen d'un arrêté ministériel de zonage ». Le Ministère n'a pas été en mesure de faire la preuve que le ministre a respecté cet engagement.

Le Ministère ne fait pas non plus le suivi de l'incidence cumulative des AMZ et des projets qu'ils autorisent sur toutes les questions d'intérêt provincial pertinentes (au sens de la *Loi sur l'aménagement du territoire*). Par exemple, il ne fait pas le suivi de la protection ou de la perte de caractéristiques naturelles (comme les terres humides, les terrains boisés ou les cours d'eau) dans les zones visées par des AMZ. Il ne fait pas non plus le suivi de la superficie de terres qui avaient été désignées comme terres agricoles à fort rendement ou zones de cultures spéciales et qui ont été perdues en raison de la prise d'AMZ, ni de la qualité des sols agricoles ou des utilisations agricoles antérieures de ces terres.

Recommandation 16

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- consigner, pour chaque AMZ, les objectifs particuliers attendus (comme les objectifs de projet), ainsi qu'un échéancier pour l'atteinte de ceux-ci;
- établir un processus pour déterminer, au moyen d'un suivi, si les projets rendus possibles par des AMZ atteignent les résultats attendus dans les délais prévus, et pour consigner le résultat de ce suivi;
- rendre compte annuellement au ministre de l'avancement de chaque projet vers l'atteinte de ses objectifs, notamment en ce qui concerne le respect des délais prévus.

Pour consulter la réponse de l'entité audité, voir [**Recommandations et réponses de l'entité audité**](#).

Recommandation 17

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- déterminer et fixer des cibles pour les indicateurs de rendement des AMZ liés aux priorités provinciales pertinentes pour le gouvernement;
- effectuer un suivi annuel pour déterminer si les cibles de ces indicateurs de rendement sont atteintes;
- faire rapport au ministre tous les ans au sujet des résultats relatifs à ces indicateurs de rendement.

Pour consulter la réponse de l'entité audité, voir [Recommandations et réponses de l'entité audité](#).

4.10.3 Les AMZ ne sont pas assortis de contrôles pour détecter les ventes de terrains et évaluer leur incidence sur la continuité des projets

L'analyse de la SEFM (décrite à la section 4.6.3) a révélé que, pour 12 (21 %) des 58 AMZ qu'elle a examinés à notre demande, au moins une partie du terrain se trouvant dans la zone visée par l'AMZ a été vendue après la prise de celui-ci.

Nous avons constaté que, jusqu'au printemps 2024, le Ministère ne disposait pas d'un processus pour détecter les cas où des terrains visés par des AMZ avaient par la suite été mis en vente. Par conséquent, il n'était pas en mesure de déterminer si une vente était susceptible d'avoir une incidence sur le projet pour lequel un AMZ avait été pris. Par exemple :

Règl. de l'Ont. 609/20 dans le canton d'Oro-Medonte (le canton)

- » Selon l'évaluation de la SEFM, le rezonage a fait passer la valeur du site de 637 000 \$ (zone de terres agricoles) à 2 704 000 \$ (zone d'emploi), ce qui représente une augmentation de 320 %.
- » Nous avons remarqué que le propriétaire foncier avait acheté le site pour 2,65 millions de dollars avant de demander l'AMZ. Nous avons trouvé une description du bien immobilier pour le site datée de février 2022 selon laquelle le prix de la propriété était fixé à 26,3 millions de dollars. La description faisait explicitement mention de l'AMZ en tant que caractéristique de vente.
- » Le canton nous a dit que cette description avait finalement été retirée et qu'aucune vente n'avait eu lieu.

- » Nous avons également appris qu'en décembre 2023, ces terres n'avaient pas commencé à être aménagées aux fins prévues, soit la construction d'un établissement médical. En avril 2024, le ministre a révoqué cet AMZ, en mentionnant que des progrès satisfaisants n'avaient pas été réalisés dans le cadre du projet.

En mars 2024, durant notre audit, le Ministère a commencé à demander aux municipalités, tous les trimestres, si elles étaient au courant de changements concernant les propriétés foncières ou les promoteurs de projet liés aux AMZ sur leur territoire. De plus, en avril 2024, le Ministère a inclus une étape dans son nouveau cadre d'arrêté de zonage selon laquelle les propriétaires fonciers doivent maintenant aviser le ministre 30 jours à l'avance de la vente de tout terrain visé par un AMZ. Toutefois, le Ministère n'a pas mis en place de système ou de contrôles lui permettant de déterminer si des propriétaires fonciers ont omis de fournir cet avis au ministre ou à la municipalité concernée.

Recommandation 18

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- mettre en place un processus pour détecter les cas où des terrains visés par un AMZ ont été mis en vente ou vendus;
- dans de tels cas, évaluer s'il y a une incidence potentielle sur le projet pour lequel l'AMZ a été pris;
- en se fondant sur cette évaluation, présenter au Ministre les options, à savoir si l'AMZ devrait être laissé tel quel, modifié ou révoqué.

Pour consulter la réponse de l'entité audité, voir [**Recommandations et réponses de l'entité audité.**](#)

4.11 Nouveau cadre des arrêtés de zonage

4.11.1 Le nouveau cadre des arrêtés de zonage pourrait améliorer l'information utilisée pour prendre des AMZ

Comme il est décrit à la **section 2.6**, en avril 2024, pendant l'exécution de notre audit, le Ministère a instauré un cadre des arrêtés de zonage (le cadre). Le Ministère nous a dit que le nouveau cadre vise à fournir aux demandeurs et aux intervenants un ensemble cohérent d'attentes (et non d'exigences) sur ce qui devrait être inclus dans une demande d'AMZ, et à donner un aperçu des autres éléments que le Ministère pourrait demander aux fins de son évaluation.

À la suite d'un examen de la conception du cadre, nous avons constaté que celui-ci pourrait aider à corriger certaines des lacunes que nous avons relevées dans notre rapport. Les renseignements demandés, s'ils sont rigoureusement vérifiés et évalués par le Ministère, pourraient aider le bureau du ministre à prendre des décisions plus éclairées concernant les AMZ.

Selon le cadre, les demandes d'AMZ devraient comprendre :

- » une justification de la raison pour laquelle le projet nécessite un AMZ plutôt qu'une modification au moyen du processus municipal d'aménagement du territoire;
- » la preuve du soutien de la municipalité concernée (si la demande ne provient pas d'un autre ministre);
- » une description des licences, des permis, des autorisations, des permissions ou des autres éléments qui seraient requis pour le projet si un AMZ est pris;
- » des renseignements sur les méthodes et le calendrier de viabilisation;
- » un engagement à aviser le ministre 30 jours avant la vente de tout terrain auquel un AMZ s'applique.

En juin 2024, lorsque nous avons achevé nos travaux sur le terrain, aucun AMZ n'avait encore été pris depuis l'instauration du cadre. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la mise en œuvre du cadre. Après l'achèvement de nos travaux sur le terrain, six AMZ ont été pris entre le 12 juillet et le 30 août 2024.

4.11.2 Autres lacunes importantes que le nouveau cadre des arrêtés de zonage ne règle pas

Notre examen du nouveau cadre a révélé qu'il n'est pas conçu pour régler d'autres lacunes importantes relevées dans le présent rapport, comme l'absence des éléments suivants :

- » un protocole ou des lignes directrices d'établissement des priorités pour les délais d'évaluation des demandes d'AMZ, comme il est décrit à la **section 4.3**;
- » la détermination des problèmes liés au site visé par l'AMZ et de l'incidence de l'AMZ sur les aménagements antérieurement prévus, comme il est décrit à la **section 4.4**;
- » l'évaluation des répercussions financières potentielles, comme il est décrit à la **section 4.5**;
- » la détermination et l'atténuation en temps opportun des dangers naturels, des risques environnementaux et des répercussions sur l'agriculture, comme il est décrit à la **section 4.6**;
- » une collaboration utile avec les collectivités autochtones et une consultation significative de celles-ci, comme il est décrit à la **section 4.7**;
- » des évaluations des risques et des recommandations des experts en la matière ministériels à l'intention du ministre, comme il est décrit à la **section 4.8**;
- » des avis publics complets et transparents concernant les AMZ, comme il est décrit à la **section 4.9**;
- » la supervision et la surveillance efficaces des AMZ, comme il est décrit à la **section 4.10**.

Recommandation 19

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait :

- examiner les observations d'audit contenues dans le présent rapport pour déterminer les possibilités d'améliorer son cadre des arrêtés de zonage;
- solliciter des commentaires des intervenants sur les possibilités d'améliorer le cadre des arrêtés de zonage du Ministère d'une manière qui s'harmonise avec les objectifs du Ministère concernant l'utilisation de l'outil AMZ;
- à partir de cet examen et des commentaires reçus des intervenants, proposer au ministre des changements à apporter pour améliorer le cadre des arrêtés de zonage.

Pour consulter la réponse de l'entité auditée, voir [Recommandations et réponses de l'entité auditée](#).

Recommandations et réponses de l'entité auditée

Recommandation 1

Pour chaque AMZ demandé, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait :

- évaluer et documenter s'il existe une justification pour qu'un projet soit zoné au moyen d'un AMZ plutôt que de passer par le processus municipal d'aménagement du territoire, notamment s'il existe des délais à considérer relativement à l'aménagement;
- évaluer et indiquer par écrit si la prise de l'AMZ contribuerait à la réalisation des buts du projet et des objectifs du Ministre liés à la prise d'AMZ, comparativement au fait de recourir au processus municipal d'aménagement du territoire;
- évaluer et indiquer par écrit l'incidence (positive ou négative, par exemple les risques et les avantages) que pourrait avoir l'AMZ sur toutes les questions d'intérêt provincial applicables en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*;
- inclure les résultats de ces évaluations, les résultats des activités de sensibilisation des intervenants et les préoccupations cernées, ainsi que les conseils en matière d'aménagement du territoire des experts en la matière du Ministère dans la trousse d'information à l'intention du Ministre pour s'assurer qu'il prend une décision éclairée.

Réponse du Ministère :

Le Ministère souscrit à cette recommandation et souligne qu'avec l'instauration du cadre des arrêtés de zonage du Ministère en avril 2024, il a commencé à traiter la substance de ces recommandations à mesure que les demandes d'AMZ sont évaluées.

L'outil d'arrêté de zonage vise à atteindre plus rapidement les objectifs d'aménagement du territoire. Bien que le Ministère soit d'accord sur le fond avec les recommandations énoncées dans le rapport, il effectuera des travaux supplémentaires pour déterminer comment les recommandations peuvent être mises en oeuvre en gardant à l'esprit cette finalité.

Depuis l'établissement du cadre des arrêtés de zonage du Ministère, le Ministère vise à fournir systématiquement au Ministre les résultats des consultations des intervenants pour chaque AMZ envisagé. Le Ministère vise à continuer de fournir au Ministre des renseignements sur la façon dont un arrêté de zonage demandé influencerait sur des questions d'intérêt provincial, ainsi que sur d'autres considérations.

Le Ministère gardera à l'esprit le besoin important de normaliser les processus dans la mesure du possible, tout en équilibrant cette considération avec les objectifs d'utilisation de l'outil d'arrêté de zonage.

Recommandation 2

Pour chaque demande d'AMZ, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait :

- exercer une diligence raisonnable pour évaluer, dans la mesure du possible, et indiquer par écrit si les résultats et les avantages attendus du projet sont réalisables et plausibles, par exemple en demandant et en examinant les études à l'appui, les données probantes ou les méthodes de calcul employées;
- inclure les résultats de cet exercice de la diligence raisonnable dans la trousse d'information (au besoin) préparée aux fins de la prise de décision par le ministre concernant l'AMZ demandé.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et souligne qu'avec l'instauration du cadre des arrêtés de zonage du Ministère en avril 2024, il a commencé à traiter la substance de ces recommandations à mesure que les demandes d'AMZ sont évaluées.

Le cadre des arrêtés de zonage du Ministère comprend un certain nombre d'attentes en matière de présentation qui aideront à démontrer la faisabilité et la rapidité d'exécution des aménagements associés aux demandes d'arrêtés de zonage.

Plus précisément, on s'attend à ce que les demandes d'arrêté de zonage comprennent une justification expliquant pourquoi le projet exige un AMZ plutôt que de suivre le processus municipal d'aménagement du territoire, une description des approbations subséquentes requises pour le projet, les échéanciers prévus liés à la demande de ces approbations en aval, le calendrier prévu pour l'achèvement du projet, des renseignements sur le moment où les services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées seront pris en considération, et comment, et un engagement indiquant que le propriétaire foncier avisera le Ministère de toute vente proposée de terrains faisant l'objet d'un arrêté de zonage.

Le Ministère reconnaît l'importance d'évaluer et de documenter, aux fins de la prise de décisions, la faisabilité des résultats et des avantages attendus des projets, s'il y a lieu et dans la mesure du possible, et il continuera d'explorer des approches possibles pour renforcer sa capacité d'évaluer ces résultats, notamment en sollicitant plus de renseignements de la part des demandeurs et des municipalités dans le contexte de l'objectif de l'outil d'arrêté de zonage.

Recommandation 3

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- informer toutes les municipalités des options et des paramètres possibles pour les AMZ et les AMZr, et des outils supplémentaires à leur disposition aux fins de la réalisation des objectifs municipaux;
- dans les cas où une demande d'AMZ est appuyée par une municipalité, confirmer si ce soutien municipal est conditionnel à l'inclusion de conditions;
- indiquer clairement, dans la trousse d'information préliminaire préparée à l'intention du bureau du ministre des Affaires municipales et du Logement (le ministre), s'il existe un soutien municipal et, le cas échéant, les éléments sur lesquels est fondé ce soutien;
- soumettre des options, notamment en indiquant les risques et les avantages connexes, à l'examen du Ministre dans le but de déterminer comment les conditions nécessaires au soutien de la municipalité peuvent être prises en compte.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et souligne qu'avec l'instauration du cadre des arrêtés de zonage du Ministère en avril 2024, il a commencé à traiter la substance de ces recommandations à mesure que les demandes d'AMZ sont évaluées.

Depuis la mise en œuvre du cadre des arrêtés de zonage, le Ministère s'est efforcé d'appliquer une pratique uniforme qui consiste à s'assurer que les limites d'utilisation de l'outil d'arrêtés de zonage sont communiquées au personnel municipal et comprises par celui-ci, et que toute condition nécessaire au soutien de la municipalité est indiquée pour les décideurs.

Le Ministère souligne que les municipalités doivent également tenir compte de ces limites lorsqu'elles décident de demander un arrêté de zonage (ou d'appuyer une demande) plutôt que de suivre le processus municipal d'aménagement du territoire.

Des options sur la question de savoir si et comment traiter les conditions demandées par les municipalités seraient prises en considération par le Ministre dans chaque circonstance. Le Ministère continuera d'examiner le cadre des arrêtés de zonage et d'envisager des changements au besoin.

Recommandation 4

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- évaluer et consigner l'incidence potentielle des études demandées par la municipalité, y compris le risque associé au fait de ne pas les réaliser;
- indiquer au Ministre les risques rattachés à l'inachèvement de ces études avant de prendre l'AMZ;
- fournir au Ministre des options qui permettraient d'achever les études après la prise de l'AMZ.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et souligne qu'avec l'instauration du cadre des arrêtés de zonage du Ministère en avril 2024, il a commencé à traiter la substance de ces recommandations à mesure que les demandes d'AMZ sont évaluées.

Le Ministère collaborera avec le demandeur, les municipalités et les ministères partenaires pour déterminer quelles études doivent être effectuées avant le zonage et lesquelles peuvent être effectuées au moyen d'approbations en aval (p. ex. le plan de lotissement, le plan d'implantation). Le Ministère évaluera et documentera systématiquement ces options et considérations pour le Ministre.

Si une municipalité recommandait qu'un type particulier d'étude soit effectué avant le zonage, elle devrait en tenir compte lorsqu'elle décide de demander un arrêté de zonage (ou d'appuyer une demande) plutôt que de suivre le processus municipal d'aménagement du territoire.

Recommandation 5

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait documenter ses priorités de traitement des demandes d'AMZ et les cas où les demandes d'AMZ ne sont pas traitées conformément à ces priorités.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et souligne qu'avec l'introduction de son nouveau cadre des arrêtés de zonage en avril 2024, incluant la mise en oeuvre des seuils de réception, le Ministère a commencé à documenter ses priorités de traitement des demandes d'AMZ.

La décision de prendre un arrêté de zonage est à la discrétion du Ministre, tout comme la décision sur la façon de déterminer la priorité des demandes d'arrêté de zonage.

Le Ministre exerce ce pouvoir discrétionnaire en fonction d'un éventail de facteurs, y compris le mandat et les objectifs globaux du gouvernement (notamment la construction d'un plus grand nombre de logements et le soutien des projets provinciaux de développement économique prioritaires), les lettres de mandat fournies au Ministre et à d'autres ministres du gouvernement et toute circonstance qu'une municipalité ou un promoteur peut déterminer relativement au calendrier et au coût de l'aménagement proposé.

Le Ministère a pour pratique de fournir des renseignements qui peuvent aider le Ministre à établir l'ordre de priorité des demandes (p. ex. urgences, préoccupations en matière de santé et de sécurité publiques, intérêts provinciaux).

Le Ministère examinera la façon d'améliorer davantage la documentation et la communication avec les demandeurs au sujet du mode de détermination de la priorité des demandes d'arrêté de zonage.

Recommandation 6

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait :

- pour chaque demande d'AMZ, tenir un dossier comprenant la date de sa réception et le moment de l'atteinte des principaux jalons jusqu'à la décision du ministre des Affaires municipales et du Logement (le ministre) concernant la demande;
- établir un délai cible pour informer les demandeurs de l'état de leur demande d'AMZ lorsqu'une décision sur l'AMZ n'a pas encore été prise par le Ministre;
- surveiller le respect des normes de service et des normes de notification des demandeurs et en rendre compte publiquement chaque année.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et reconnaît l'importance de documenter systématiquement les principaux jalons tout au long du processus de réception et d'évaluation des demandes d'arrêtés de zonage, y compris aux points clés où des renseignements suffisants lui ont été fournis. Le Ministère examinera ses pratiques de documentation et ses efforts pour normaliser la collecte de l'information et la mesure.

Le Ministère reconnaît que les normes de service sont un facteur important dans la prise de décisions par les gouvernements provinciaux et municipaux. Il n'y a aucune exigence législative liée à l'intégralité des demandes, aux frais ou aux délais dans les cas de demandes d'arrêté de zonage. Chaque demande d'arrêté de zonage est propre au site et, en fin de compte, est présentée ou refusée à la discrétion du Ministre. Le Ministère évaluera la meilleure façon d'établir des points de référence ou des normes de service et apportera des changements, au besoin.

Recommandation 7

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait, dans les cas où il doit accélérer son examen des demandes d'AMZ, prendre les mesures suivantes :

- documenter clairement et communiquer au ministre les évaluations ou les mesures de diligence raisonnable qu'il n'a pas été en mesure d'entreprendre ou d'achever;
- fournir au ministre, dans la mesure du possible, un délai estimatif pour ce qui est d'entreprendre et de mener à bien ces mesures.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Depuis le printemps de 2024 le Ministère s'est efforcé de renforcer l'uniformité de ses pratiques de documentation et de communication, y compris les échéanciers estimatifs (dans la mesure du possible) à mesure que les demandes d'arrêté de zonage sont examinées et présentées.

Recommandation 8

Pour chaque demande d'AMZ, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait :

- confirmer la disponibilité des infrastructures existantes, ou obtenir des planificateurs municipaux et (s'il y a lieu) régionaux les échéanciers et les coûts estimatifs concernant les infrastructures prévues nécessaires pour desservir le site;
- demander aux planificateurs municipaux et (s'il y a lieu) régionaux d'évaluer et d'indiquer les problèmes liés au site ou les répercussions sur les plans d'aménagement existants;
- consigner les résultats dans les trousseaux d'information fournies au ministre.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et souligne qu'avec l'instauration du cadre des arrêtés de zonage du Ministère en avril 2024, il a commencé à traiter la substance de ces recommandations à mesure que les demandes d'AMZ sont évaluées.

Le Ministère convient qu'il s'agit de considérations clés et continuera d'assurer la liaison avec le personnel municipal et d'inclure ses commentaires techniques dans les trousseaux d'information fournies au Ministre.

Le cadre des arrêtés de zonage du Ministère énonce l'attente que les demandes comprennent des renseignements sur la façon dont les services de viabilisation seront traités et le moment où ils le seront, les échéanciers anticipés relatifs aux autorisations en aval et le calendrier de réalisation du projet anticipé. De plus, le cadre comprend la communication d'avis public de demandes d'arrêté de zonage au moyen d'une publication pendant une période minimale de 30 jours dans le

Registre environnemental de l'Ontario. Cette étape donne une occasion de communiquer plus de renseignements sur chaque demande.

Recommandation 9

Pour chaque demande d'AMZ, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- demander au personnel municipal, dans la mesure du possible, d'estimer les coûts financiers que la municipalité, la région (le cas échéant) et les contribuables peuvent engager pour mettre en oeuvre l'AMZ;
- inclure ces coûts financiers estimatifs (lorsqu'ils sont fournis) dans l'information communiquée au Ministre afin que celui-ci connaisse les répercussions financières pour la municipalité et la région lorsqu'elles prennent leur décision.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et collaborera avec les municipalités pour obtenir systématiquement des estimations des coûts et des avantages financiers associés à chaque demande d'arrêté de zonage. Lorsque ces estimations sont fournies par la municipalité, le Ministère les inclura dans les trousseaux d'information préparés aux fins d'examen par le Ministre.

Recommandation 10

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait fournir une orientation claire sur les services liés à un AMZ pour lesquels les municipalités peuvent imposer des frais, et qui précise les limites des frais pouvant être imposés.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation, car les municipalités ont clairement le pouvoir légal d'établir un règlement administratif établissant des frais pour le traitement des demandes d'aménagement et d'autres demandes. Dans tous les cas, le montant des frais se limite au recouvrement des coûts. Dans le cadre de ses interactions régulières avec les municipalités, le Ministère examinera les possibilités de partager cette information.

Recommandation 11

Pour chaque AMZ, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait déterminer et traiter les risques environnementaux et les répercussions sur l'agriculture en prenant les mesures suivantes :

- communiquer avec les intervenants pertinents (y compris les offices de protection de la nature, les ministères partenaires et les employés municipaux chargés de l'aménagement du territoire), dans la mesure du possible, pour obtenir de l'information sur les risques et les études techniques à effectuer;
- demander aux demandeurs d'AMZ toutes les informations ou les études techniques non fournies qui sont nécessaires pour éclairer la prise de décisions;
- en collaboration avec les intervenants pertinents, vérifier la cartographie, y compris les zones aménageables d'un AMZ, afin d'atténuer les risques cernés;
- fournir dans la trousse d'information destinée au ministre une description claire des risques cernés par les intervenants et, dans les cas où une étude ou une évaluation pertinente n'a pas encore été effectuée, présenter au ministre des options pour atténuer les risques.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et son cadre des arrêtés de zonage récemment instauré a renforcé le processus d'examen des demandes d'arrêté de zonage, notamment en offrant des occasions de mobiliser davantage les ministères partenaires et les intervenants, dans la mesure du possible.

Depuis l'instauration du cadre des arrêtés de zonage en avril 2024, le Ministère a apporté des améliorations aux processus afin d'évaluer de façon plus uniforme et de documenter et communiquer clairement les options, les avantages, les risques et les mesures d'atténuation des risques associés à la prise de l'arrêté de zonage demandé. Par conséquent, le Ministère continuera de mettre en oeuvre ces améliorations à l'avenir, en tenant compte de ces recommandations dans le contexte des priorités et des objectifs du gouvernement en matière d'arrêtés de zonage.

Recommandation 12

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait suivre systématiquement l'orientation la plus récente élaborée par le ministère des Affaires autochtones et de la Réconciliation économique avec les Premières Nations qui vise à l'aider à s'acquitter de ses obligations envers les collectivités autochtones relativement aux AMZ.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et demeure déterminé à respecter son obligation de consulter les collectivités autochtones.

Le Ministère continue de travailler en étroite collaboration avec le ministère des Affaires autochtones et de la Réconciliation économique avec les Premières Nations (AAREPN) lorsqu'il consulte les collectivités autochtones au sujet des demandes d'arrêtés de zonage. Depuis la mise en oeuvre du cadre des arrêtés de zonage du Ministère en avril 2024, le Ministère s'est efforcé de suivre et continuera de suivre l'orientation en matière de consultation élaborée par AAREPN, y compris celle du 13 décembre 2023 intitulée « Obligation de consulter : Orientation à l'intention des ministères ».

Recommandation 13

Pour chaque demande d'AMZ, le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait fournir au ministre :

- une analyse des options réalistes de zonage potentielles concernant le projet proposé lié à un AMZ (p. ex. prendre l'arrêté, refuser la demande, recourir au processus municipal d'aménagement du territoire);
- une évaluation de tous les principaux risques et des stratégies d'atténuation connexes;
- dans les cas où le Ministère n'est pas en mesure de formuler des conseils sur l'atténuation des risques dans les délais possibles, fournir une explication claire des répercussions possibles de l'approbation de l'AMZ en l'absence de ces évaluations, ainsi qu'une indication du temps et des ressources dont le Ministère aurait besoin pour effectuer ces évaluations.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et, en application du cadre des arrêtés de zonage, il s'efforce de collaborer avec les municipalités et les ministères partenaires pour recueillir et fournir des renseignements factuels plus robustes, et d'évaluer et de cerner plus uniformément les principaux risques et les options d'atténuation possibles aux fins d'examen par le ministre.

Chaque demande d'arrêté de zonage reflète un concept d'aménagement approuvé par un ministère ou une municipalité partenaire et exige une approche propre au site. Il n'est peut-être

pas possible pour le Ministère d'évaluer les options de zonage autres que celles indiquées dans la demande dans toutes les circonstances.

Toutefois, dans le cadre de son engagement continu à améliorer l'efficacité et l'information à l'appui de la prise de décisions, le Ministère continuera d'examiner le cadre des arrêtés de zonage et de recommander des changements au Ministre au besoin. Le Ministère tiendra compte des priorités et des objectifs du gouvernement pour prendre des arrêtés de zonage et assurer l'utilité continue de l'outil d'arrêté de zonage.

Recommandation 14

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait inclure, dans les différents avis qu'il affiche dans le Registre environnemental de l'Ontario, des renseignements clés permettant au public de comprendre l'incidence et la portée des AMZ, notamment :

- pour les demandes d'AMZ – l'utilisation actuelle du sol, la modification proposée au zonage, la raison pour laquelle un AMZ est demandé, des renseignements détaillés sur l'emplacement et une carte, les résultats potentiels du projet, les répercussions possibles et les risques pour l'environnement, et la façon dont on prévoit d'atténuer les risques;
- pour les avis de décision sur les AMZ pris – l'utilisation antérieure du sol, l'objet de la modification du zonage, la raison pour laquelle un AMZ a été demandé, des renseignements détaillés sur l'emplacement et une carte, les résultats potentiels du projet, tout changement dans la demande depuis qu'elle a été publiée aux fins de consultation, tout risque environnemental connexe cerné et comment ces risques sont atténués, et comment la consultation a influé sur le résultat.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et, en application du cadre des arrêtés de zonage, il a fourni un avis public de toutes les demandes d'arrêtés de zonage à l'étude. L'avis a été fourni dans le cadre d'une publication d'au moins 30 jours dans le Registre environnemental de l'Ontario.

À l'avenir, le Ministère tiendra compte de la façon dont il pourrait améliorer son approche à l'égard des publications de consultations et des avis de décision en intégrant des renseignements supplémentaires lorsqu'ils sont disponibles et appropriés. Toutefois, il convient de noter que certains risques peuvent être inconnus avant la consultation et que certains renseignements ne peuvent être divulgués publiquement, car ils peuvent comprendre des conseils confidentiels ou juridiques au gouvernement. Dans la mesure du possible, le Ministère fournira de l'information sur la mitigation des risques possibles par la voie des autorisations subséquentes (p. ex. réglementation du plan de lotissement ou du plan d'implantation, autres permis) au lieu de la voie de la prise d'un AMZ.

Recommandation 15

Pour chaque AMZ pris depuis 2019, le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait collaborer avec les municipalités concernées et les ministères partenaires pour déterminer la priorité provinciale des AMZ visant des projets rendus possibles par le rezonage afin :

- de définir ce qu'il considère comme des progrès suffisants et le calendrier à respecter pour réaliser des progrès suffisants;
- d'obtenir une mise à jour sur l'état de la mise en œuvre des projets et la date d'achèvement prévue;
- de cerner les obstacles à la mise en œuvre des projets (le cas échéant) et d'élaborer des plans pour éliminer ceux-ci;
- d'évaluer ces renseignements pour déterminer si des progrès ont été réalisés conformément aux attentes;
- de fournir au ministre, d'après cette évaluation, des options concernant la révocation ou la modification éventuelle de l'AMZ.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Le Ministère examinera ses efforts de surveillance existants et les augmentera, le cas échéant. Depuis 2022, le Ministère surveille la mise en oeuvre de tous les arrêtés de zonage pris depuis 2018 au moyen d'activités de sensibilisation du personnel municipal qu'il tient aux trois mois au sujet des progrès réalisés dans le cadre de chacun des projets. Cela comprend également la collaboration avec les ministères partenaires pour surveiller la mise en oeuvre des arrêtés de zonage pris pour les priorités provinciales.

Ces activités de surveillance constituent la base des recommandations faites auprès du Ministre de révoquer sept arrêtés de zonage, de modifier un arrêté de zonage et de soumettre des autres à une surveillance accrue, vu les progrès faits dans la viabilisation et les autres demandes d'aménagement requises.

Le Ministère continue d'effectuer une surveillance et de rendre compte au Ministre des progrès de la mise en oeuvre de chaque arrêté de zonage sur une base régulière (tous les trois mois). Ces rapports continueront d'indiquer les projets visés par des arrêtés de zonage qui font des progrès limités quant à la mise en œuvre et fourniront au Ministre des options concernant une révocation possible, une modification ou une surveillance accrue.

Le Ministère continuera de collaborer avec les ministères partenaires qui surveillent les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des projets provinciaux prioritaires d'AMZ, et qui conseillent le Ministre à la lumière des commentaires reçus, et d'obtenir des mises à jour de ceux-ci.

Recommandation 16

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- consigner, pour chaque AMZ, les objectifs particuliers attendus (comme les objectifs de projet), ainsi qu'un échéancier pour l'atteinte de ceux-ci;
- établir un processus pour déterminer, au moyen d'un suivi, si les projets rendus possibles par des AMZ atteignent les résultats attendus dans les délais prévus, et pour consigner le résultat de ce suivi;
- rendre compte annuellement au ministre de l'avancement de chaque projet vers l'atteinte de ses objectifs, notamment en ce qui concerne le respect des délais prévus.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation et souligne qu'avec l'instauration de son cadre des arrêtés de zonage en avril 2024, il a commencé à donner suite à la substance de ces recommandations.

Dans le cadre des arrêtés de zonage, le Ministère a établi des attentes claires quant aux types de renseignements qui devraient être inclus dans les demandes d'arrêtés de zonage. Le Ministère reçoit des renseignements fiables et cohérents pour chaque demande, y compris les jalons et les échéanciers prévus du projet.

Le Ministère examinera les possibilités d'utiliser l'information sur les jalons et les échéanciers qu'il reçoit désormais pour chaque demande afin de mieux évaluer les progrès de la mise en oeuvre de façon plus uniforme et normalisée. Outre les échéanciers des jalons du projet, les autres objectifs d'une demande particulière d'arrêté de zonage peuvent être subjectifs, non quantifiables ou non directement attribuables à l'arrêté de zonage.

Le Ministère poursuivra ses efforts pour recueillir d'autres renseignements importants sur les projets de la manière la plus normalisée possible et pour les intégrer à ses rapports réguliers destinés au Ministre sur les progrès de la mise en oeuvre des arrêtés de zonage.

Recommandation 17

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- déterminer et fixer des cibles pour les indicateurs de rendement des AMZ liés aux priorités provinciales pertinentes pour le gouvernement;
- effectuer un suivi annuel pour déterminer si les cibles de ces indicateurs de rendement sont atteintes;
- faire rapport au ministre tous les ans au sujet des résultats relatifs à ces indicateurs de rendement.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Le Ministère évaluera la faisabilité des indicateurs de rendement en tenant compte des objectifs du Ministre concernant l'utilisation de l'outil d'arrêté de zonage.

Recommandation 18

Le ministère des Affaires municipales et du Logement devrait :

- mettre en place un processus pour détecter les cas où des terrains visés par un AMZ ont été mis en vente ou vendus;
- dans de tels cas, évaluer s'il y a une incidence potentielle sur le projet pour lequel l'AMZ a été pris;
- en se fondant sur cette évaluation, présenter au Ministre les options, à savoir si l'AMZ devrait être laissé tel quel, modifié ou révoqué.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Depuis la publication du cadre des arrêtés de zonage en avril 2024, le Ministère demande au promoteur ou au demandeur de s'engager, si l'arrêté de zonage est pris, à informer le Ministère à l'avance des ventes de terrains et il demande régulièrement aux municipalités de rendre compte de toute vente de terrains connue.

Bien que les transactions foncières fassent souvent partie intégrante du processus d'aménagement du territoire (par exemple, plans de lotissement pour vendre des lots individuels), lorsqu'un arrêté de zonage semble avoir été demandé à des fins spéculatives, le Ministère mène une enquête et conseille le Ministre sur les options, y compris, sans s'y limiter, une éventuelle révocation de l'arrêté de zonage. Il a toujours procédé ainsi et continuera de le faire.

Recommandation 19

Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) devrait :

- examiner les observations d'audit contenues dans le présent rapport pour déterminer les possibilités d'améliorer son cadre des arrêtés de zonage;
- solliciter des commentaires des intervenants sur les possibilités d'améliorer le cadre des arrêtés de zonage du Ministère d'une manière qui s'harmonise avec les objectifs du Ministère concernant l'utilisation de l'outil AMZ;
- à partir de cet examen et des commentaires reçus des intervenants, proposer au ministre des changements à apporter pour améliorer le cadre des arrêtés de zonage.

Réponse du Ministère

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Le Ministère continuera d'examiner le cadre des arrêtés de zonage et de recommander des changements au Ministère pour saisir les occasions d'améliorer la façon dont les demandes d'arrêtés de zonage sont évaluées, traitées et documentées aux fins d'examen par le Ministère.

Critères d'audit

Dans la planification de ses travaux, le Bureau a déterminé les critères d'audit auxquels il aurait recours pour atteindre ses objectifs en la matière (indiqués à la **section 3.0**). 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 nos objectifs et les critères connexes, et elle a convenu de leur pertinence :

- » Le Ministère détermine si un AMZ proposé est conforme à la *Loi sur l'aménagement du territoire* et à d'autres lois applicables ainsi qu'aux principales politiques et initiatives gouvernementales, et en informe le Ministre et les membres du bureau du ministre.
- » Le Ministère évalue les principaux risques (notamment ceux liés à la viabilisation, à l'évaluation des terres, à l'environnement et à la sécurité publique ainsi que d'autres risques cernés par les intervenants et les collectivités autochtones) associés aux AMZ proposés et fournit aux décideurs son évaluation ainsi que des recommandations d'experts en la matière sur la façon d'atténuer les risques relevés et sur la question de savoir s'il convient ou non de prendre les AMZ.
- » Le Ministère fournit en temps opportun aux décideurs des renseignements complets concernant la prise d'AMZ par rapport au fait de recourir au processus municipal type de modification de zonage.
- » Le Ministère consigne les objectifs des AMZ, surveille leur mise en œuvre afin que les avantages attendus soient obtenus et que les principaux risques soient atténués, et prend des mesures correctives lorsqu'ils ne le sont pas.
- » Le Ministère se conforme aux exigences en matière d'avis public pour les AMZ en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*.

Approche d'audit

Notre audit s'est déroulé de septembre 2023 à juin 2024. Nous avons obtenu de la direction du ministère des Affaires municipales et du Logement (le Ministère) une déclaration écrite selon laquelle, au 27 novembre 2024, elle avait fourni à notre Bureau toute l'information qui, à sa connaissance, pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion du présent rapport.

Dans le cadre de notre travail d'audit, nous avons :

- » discuté avec le personnel ministériel à ses bureaux du Centre (Toronto), de l'Est (Kingston) et de l'Ouest (London) afin de connaître les processus qu'il utilise pour appuyer le Ministre dans le cadre de l'examen et de la surveillance des AMZ;
- » examiné toutes les trousse d'information relatives aux demandes d'AMZ préparées par le personnel ministériel aux fins d'examen par le ministre pour les 114 AMZ pris de 2019 à 2023;
- » effectué un examen approfondi de 25 des 114 AMZ, en nous fondant sur notre évaluation des risques, qui tenait compte de l'objet, de l'emplacement visé, des préoccupations des intervenants, des risques cernés par le Ministère et des modifications ou révocations;
- » discuté avec des intervenants externes, dont 4 services régionaux et 18 services municipaux d'aménagement du territoire;
- » discuté avec des experts en la matière, y compris des planificateurs de l'utilisation du sol, un avocat municipal et la Société d'évaluation foncière des municipalités;
- » discuté avec des représentants des collectivités autochtones, y compris neuf Premières Nations et une organisation autochtone, et des organisations environnementales, notamment quatre offices de protection de la nature et Environmental Defence;
- » effectué des recherches sur les lois et règlements pertinents de l'Ontario et sur des pratiques semblables dans d'autres administrations canadiennes;
- » examiné les courriels pertinents recueillis auprès du Ministère. Nous avons également examiné les courriels recueillis concernant le personnel du bureau du ministre (à l'exclusion du ministre).

Opinion d'audit

À Son Honneur le Président de l'Assemblée législative :

Nous avons réalisé nos travaux pour le présent audit et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification 3001 – *Missions d'appréciation directe* publiées par le Conseil des normes d'audit et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Nous avons également obtenu un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique les normes canadiennes de gestion de la qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de gestion de la qualité comprenant des politiques et des consignes documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des critères législatifs et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, qui est fondé sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Nous estimons que les éléments probants obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions.

3 décembre 2024



Shelley Spence, FCPA, FCA, LPA

Vérificatrice générale

Toronto (Ontario)

Acronymes

Acronyme	Définition
AMZ	Arrêté ministériel de zonage
AMZr	Arrêté ministériel de zonage renforcé
Charte	<i>Charte des droits environnementaux</i>
DPP	Déclaration provinciale sur la planification
EIE	Étude d'impact environnemental
MAAAO	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Agroentreprise
MAAREPN	Ministère des Affaires autochtones et de la Réconciliation économique avec les Premières Nations
MEPP	Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs
MRN	Ministère des Richesses naturelles
OPNCLO	Office de protection de la nature de Central Lake Ontario
OPNRLS	Office de protection de la nature de la région du lac Simcoe
OPNRO	Office de protection de la nature de la région d'Otonabee
OPNTR	Office de protection de la nature de Toronto et de la région
PNMC	Première Nation des Mississaugas de Credit
SEFM	Société d'évaluation foncière des municipalités
SNGR	Six Nations de Grand River
THIP	Terre humide d'importance provinciale

Annexe 1 : Éléments clés du Cadre d'aménagement du territoire de l'Ontario

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Outil de planification	Description
Provincial	
<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	Fournit à la province et aux municipalités les pouvoirs et les outils de planification dont elles ont besoin pour réglementer l'utilisation des terres.
Déclaration provinciale sur la planification	Fournit une orientation stratégique sur les priorités provinciales (par exemple, croissance, protection de l'environnement, sécurité publique) qui s'applique à l'ensemble de la province.
Plans provinciaux	Fournissent d'autres politiques et cibles en matière d'aménagement du territoire liées aux questions environnementales, de gestion de la croissance et économiques dans certaines régions géographiques de la province. Les plans provinciaux actuels comprennent le Plan de la ceinture de verdure, le Plan de l'escarpement du Niagara, le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges, le Plan de protection du lac Simcoe et le Plan de croissance du Nord de l'Ontario.
Municipal	
Plans officiels	Mettent en œuvre la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> , les politiques figurant dans la DPP et les plans provinciaux, et déterminent les buts, les objectifs et les politiques d'une municipalité pour gérer et diriger le changement physique et ses effets sur l'environnement social, économique, bâti et naturel d'une municipalité.
Plans secondaires	Contiennent des politiques plus détaillées pour un secteur particulier d'une municipalité, par exemple un centre-ville.
Règlements de zonage	Dictent la façon dont les terrains peuvent être utilisés (y compris les types, l'échelle, l'emplacement et l'utilisation des bâtiments et autres structures qui peuvent être construits). Les règlements de zonage énoncent 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 à fournir.
Zonage inclusif	Permet aux municipalités d'exiger que certains aménagements résidentiels nouveaux ou modifiés comprennent un nombre prescrit de logements abordables.
Réglementation du plan d'implantation	Dicte les caractéristiques précises du lieu à aménager liées à la compatibilité avec la zone environnante et aux questions de conception du site, comme l'accès, les aires de stationnement, l'éclairage, les élévations, le nivellement et l'aménagement paysager.
Permis de construction	Autorisation officielle délivrée par le responsable du service des bâtiments d'une municipalité pour entreprendre la construction ou la démolition.

Outil de planification	Description
Ministères partenaires et offices de protection de la nature	
Approbations et permis	D'autres permis ou approbations peuvent également être requis, notamment : permis de l'office de protection de la nature, permis délivré en vertu de la <i>Loi sur les espèces en voie de disparition</i> , permis de gestion des couloirs routiers, approbations en vertu de la <i>Loi sur le patrimoine de l'Ontario</i> et évaluations archéologiques.

Annexe 2 : Questions d'intérêt provincial dans la *Loi sur l'aménagement du territoire*

Source : *Loi sur l'aménagement du territoire*, partie 1, article 2

Loi sur l'aménagement du territoire, article 2

Dans l'exercice des responsabilités que leur confie la présente loi, le ministre, le conseil d'une municipalité, le conseil local, le conseil d'aménagement et le Tribunal tiennent compte, entre autres, des questions d'intérêt provincial telles que :

- la protection des écosystèmes, y compris les zones à l'état naturel avec leurs caractéristiques et leurs fonctions;
- la protection des ressources agricoles de la province;
- la préservation et la gestion des richesses naturelles et minières;
- la préservation des éléments qui présentent un intérêt considérable sur le plan architectural, culturel, historique, archéologique ou scientifique;
- la fourniture, l'utilisation efficace et la conservation de l'énergie et de l'eau;
- 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;
- la minimisation des déchets;
- le développement ordonné de collectivités sécuritaires et salubres;
- l'accessibilité aux personnes handicapées de toutes les installations, de tous les services et de toutes les questions auxquels s'applique la présente loi;
- la mise en place et la répartition adéquates de services éducatifs, sanitaires, sociaux, culturels et récréatifs;
- la mise en place adéquate d'une gamme complète de logements, y compris les logements abordables;
- la création de possibilités d'emploi adéquates;
- la protection du bien-être économique et financier de la province et de ses municipalités;
- la coordination des projets d'aménagement du territoire entrepris par des organismes publics;
- la résolution des conflits en matière d'aménagement du territoire touchant des intérêts publics et privés;
- la protection de la santé et de la sécurité publiques;
- le choix approprié des lieux de croissance et d'expansion;
- la promotion d'un développement conçu pour être durable, pour appuyer les transports en commun et pour favoriser les piétons;

- la promotion de modèles de construction qui, à la fois :
 - sont bien conçus,
 - favorisent un sentiment d'appartenance au lieu,
 - prévoient des espaces publics de qualité supérieure qui sont sécuritaires, accessibles, attrayants et dynamiques;
- l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique.

Annexe 3 : Permis et approbations qui peuvent être nécessaires après le dépôt d'un AMZ

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Permis et approbations	Description	Exceptions pour les terres assujetties à un AMZ
Permis de l'office de protection de la nature	<p>En vertu de la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>, les offices de protection de la nature peuvent réglementer l'aménagement et les activités qui pourraient nuire à une terre humide ou à un cours d'eau, ou influencer sur le contrôle des inondations ou d'autres dangers naturels. Pour toute activité d'aménagement dans une « zone réglementée » d'un office de protection de la nature (zones prescrites présentant des risques naturels, y compris une rivière ou des vallées fluviales, des rives, des milieux humides et des cours d'eau), le promoteur du projet doit obtenir un permis, ce qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la consultation volontaire initiale de l'office de protection de la nature; • la présentation d'une demande et le paiement des frais; • la soumission des plans et dessins pertinents, ainsi des levés et études techniques prévues par la loi. 	<p>En 2020, le projet de loi 229 a modifié la <i>Loi sur les offices de protection de la nature</i> de sorte que, pour les terres situées à l'extérieur de la région de la ceinture de verdure, les offices de protection de la nature ne peuvent refuser de délivrer des permis pour les projets d'aménagement autorisés par un AMZ et ne peuvent imposer que des conditions pour atténuer les répercussions.</p> <p>Le permis doit comprendre une entente entre le promoteur, l'office de protection de la nature et d'autres parties précisées, qui énonce les mesures que le promoteur doit prendre pour compenser les impacts écologiques, le cas échéant.</p> <p>Le ministre des Ressources naturelles peut dicter par règlement le moment où un office de protection de la nature doit délivrer un permis. Un promoteur dispose des mêmes mécanismes pour contester les conditions imposées.</p>
	<p>Un permis peut être délivré (avec ou sans restrictions ou conditions pour atténuer les risques naturels ou restaurer ou compenser financièrement les impacts écologiques) ou refusé.</p>	
	<p>Si un permis est refusé ou si le promoteur s'oppose aux conditions, il a droit à une audience devant le conseil des offices de protection de la nature et il peut demander un examen par le ministre des Richesses naturelles ou interjeter appel devant le Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire après l'audience.</p>	

Permis et approbations	Description	Exceptions pour les terres assujetties à un AMZ
Permis et approbations du ministère partenaire	<p>D'autres lois administrées par les ministères partenaires peuvent exiger des permis, des approbations ou des évaluations supplémentaires avant de modifier des plans de construction ou d'aménagement du territoire. Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs peut exiger des permis délivrés en vertu de la <i>Loi sur les espèces en voie de disparition</i>, des autorisations environnementales ou des permis de prélèvement d'eau. • Le ministère des Transports peut exiger un permis de gestion des couloirs routiers. • Le ministère des Affaires civiques et du Multiculturalisme peut exiger des évaluations archéologiques et des approbations en vertu de la <i>Loi sur le patrimoine de l'Ontario</i>. 	Ces permis et approbations sont les mêmes pour les AMZ.
Réglementation du plan d'implantation	<p>En vertu de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> et de la <i>Loi de 2006 sur la cité de Toronto</i>, le contrôle du plan d'implantation est un outil de planification utilisé par les municipalités pour contrôler certains éléments propres au site en vue d'un aménagement. Les promoteurs sont tenus de soumettre des plans et des dessins présentant des éléments tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'emplacement des bâtiments; • l'aménagement paysager; • les contenants à déchets et à recyclage; • la circulation, l'accès piétonnier et les allées intérieures (si elles sont accessibles au public). <p>Les conseils municipaux peuvent appliquer des conditions aux approbations des plans d'implantation et peuvent exiger que le propriétaire conclue des ententes pour l'entretien de certaines installations (comme le stationnement hors rue ou les installations de chargement).</p>	Si un AMZr est utilisé, le ministre du Logement a le pouvoir discrétionnaire de supprimer le pouvoir d'une municipalité d'approuver des plans d'implantation et peut exiger que le propriétaire foncier conclue une entente avec la municipalité concernant les questions relatives aux plans d'implantation. Lorsqu'une entente est requise, le ministre peut imposer des directives à l'égard de l'entente, y compris ce qui devrait être inclus et la façon dont certaines questions devraient être traitées.

Permis et approbations	Description	Exceptions pour les terres assujetties à un AMZ
Zonage inclusif	<p>En vertu de la <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>, une municipalité peut exiger l'inclusion de logements abordables dans les projets d'aménagement ou de réaménagements résidentiels de 10 logements ou plus dans les zones portant des désignations particulières. Les plans officiels municipaux et les règlements de zonage doivent comprendre des politiques sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les emplacements et l'échelle de l'aménagement pour lequel le zonage inclusif s'applique; • le nombre de logements résidentiels dans un aménagement qui seront abordables; • la période d'abordabilité; • la définition de prix ou de loyers abordables. 	<p>Si un AMZr est utilisé, le ministre a le pouvoir d'exiger des logements abordables dans n'importe quelle région ou de remplacer les exigences existantes du plan officiel municipal en augmentant ou en diminuant le nombre de logements disponibles ou en modifiant d'autres conditions relatives à la disponibilité.</p>

Permis et approbations	Description	Exceptions pour les terres assujetties à un AMZ
Permis de construction	<p>La <i>Loi sur le code du bâtiment</i> exige un permis de construction délivré par le responsable du service des bâtiments de la municipalité avant toute construction, modification importante, démolition ou modification de l'utilisation du bâtiment, ou pour les travaux sur les systèmes d'égout sur place. Les demandes de permis de construction sont examinées pour s'assurer qu'elles sont conformes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • au Code du bâtiment de l'Ontario (qui établit les normes de conception et de construction des bâtiments aux fins de la santé, de la sécurité, de la protection contre les incendies, de l'accessibilité, de la conservation des ressources, etc.); • au règlement de zonage local; • aux autres lois applicables. <p>Selon le type de permis de construction demandé, les responsables du service des bâtiments ont généralement besoin des types de documents suivants : plan d'implantation, dessins mécaniques et de plomberie, plans architecturaux, élévations et autres détails de construction et de structure.</p>	Ces permis sont les mêmes si un AMZ est délivré.

Annexe 4 : Modifications législatives récentes qui ont renforcé la portée et l'autorité des AMZ, 2020 à 2024

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Date	Projet de loi	Loi modifiée	Résumé des modifications
21 juillet 2020	Projet de loi 197, <i>Loi de 2020 visant à favoriser la reprise économique face à la COVID-19</i>	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	<p>Autorisait le ministre à prendre des AMZ renforcés.</p> <p>Un AMZ renforcé peut éliminer le recours à la réglementation du plan d'implantation par les municipalités, obliger les municipalités et les demandeurs à conclure des ententes concernant des questions relatives au plan d'implantation, et exiger un zonage d'inclusion (exigences en matière de logement abordable).</p> <p>Ce pouvoir ne peut être exercé à l'égard de terres situées dans la région de la ceinture de verdure.</p> <p>Il n'est pas nécessaire d'obtenir un avis et d'avoir la possibilité de formuler des commentaires avant de modifier ou de révoquer un AMZr.</p>
		<i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>	<p>Interdisait à un office de protection de la nature de refuser d'accorder l'autorisation d'un projet d'aménagement lorsque le ministre a délivré un AMZ, mais autorisait un office à assortir l'autorisation de conditions pour atténuer les effets négatifs.</p> <p>Décrivait le processus d'examen et d'appel des conditions.</p>
12 avril 2021	Projet de loi 257, <i>Loi de 2021 soutenant l'expansion de l'Internet et des infrastructures</i>	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	<p>Il n'est pas nécessaire que la décision du ministre de prendre un AMZ soit conforme à la DPP.</p> <p>La disposition a une incidence rétroactive sur les AMZ déjà pris : l'exigence selon laquelle la décision du ministre doit être conforme à la DPP est réputée ne jamais s'être appliquée à un AMZ.</p> <p>Ces dispositions ne s'appliquent pas aux terres situées dans la région de la ceinture de verdure.</p>

Date	Projet de loi	Loi modifiée	Résumé des modifications
14 avril 2022	Projet de loi 109, <i>Loi de 2022 pour plus de logements pour tous</i>	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	<p>Autorisait le ministre à prendre un nouveau type d'arrêté de zonage à la demande d'une municipalité (appelé arrêté d'accélération de la construction d'infrastructures communautaires et de logements [ACICL]). Une demande d'ACICL exigeait une consultation publique et une résolution du conseil.</p> <p>Les municipalités devaient consulter le public, les collectivités des Premières Nations et les intervenants pertinents avant d'adopter une résolution du conseil. Les municipalités pouvaient exiger que le promoteur effectue des études particulières et inclure dans une demande d'ACICL des conditions que le ministre imposerait.</p> <p>Abrogé par le projet de loi 185 – voir ci-dessous.</p>
28 novembre 2022	Projet de loi 23, <i>Loi de 2022 visant à accélérer la construction de plus de logements</i>	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	Appels limités de dérogations, subdivisions et consentements mineurs, sauf par des personnes précisées (cela a exclu ou mis fin à la plupart des appels de tiers visant ces instruments)
		<i>Loi sur les offices de protection de la nature</i>	Limitait les questions que les offices de protection de la nature sont chargés de réglementer et de régler au moyen de conditions assortissant des permis d'aménagement (y compris pour les AMZ).
8 juin 2023	Projet de loi 97, <i>Loi de 2023 visant à aider les acheteurs et à protéger les locataires</i>	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	Autorisait le ministre à exempter les permis ou les approbations subséquents de l'obligation de s'harmoniser avec la DPP, les plans provinciaux ou les plans officiels municipaux dans les régions visées par un AMZ.
6 décembre 2023	Projet de loi 150, <i>Loi de 2023 modifiant des lois en ce qui concerne l'aménagement du territoire</i>	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	<p>Causes d'action limitées et recours possibles pour les actions ou les décisions du gouvernement liées aux AMZ. Cela a par la suite été modifiée le 6 juin 2024 afin d'exempter l'application de ces dispositions d'immunité pour les terres communautaires désignées axées sur le transport en commun.</p> <p>S'appliquait rétroactivement aux mesures ou aux décisions prises avant sa promulgation.</p>

Date	Projet de loi	Loi modifiée	Résumé des modifications
6 juin 2024	Projet de loi 185, <i>Loi de 2024 pour réduire les formalités administratives afin de construire plus de logements</i>	<i>Loi sur l'aménagement du territoire</i>	<p>Limitait les appels par des tiers liés à des questions concernant le plan officiel et le règlement de zonage, sauf par les propriétaires fonciers, si la question s'appliquait à leurs terres et à certaines personnes (par exemple, exploitants d'agrégats) et à des organismes publics (par exemple, hôpitaux publics).</p> <p>Interdisait aux municipalités de rendre obligatoire la consultation préalable.</p> <p>Abrogeait le pouvoir du ministre de prendre des arrêtés d'ACICL; le remplaçait par une disposition de transition concernant l'état des arrêtés déjà pris.</p>



© 2024, Imprimeur du Roi pour l'Ontario
ISBN 978-1-4868-8489-6 (PDF)

Une version électronique du rapport est accessible sur Internet à l'adresse www.auditor.on.ca
This document is also available in English.

Photo : © iStockphoto.com