



Rapport spécial sur les changements apportés à la ceinture de verdure

Août 2023

Pourquoi avons-nous effectué ce travail?

- Le 11 janvier 2023, la vérificatrice générale de l'Ontario a reçu une lettre conjointe des chefs des trois partis de l'opposition de l'Ontario demandant un audit de l'optimisation des ressources et une évaluation des répercussions financières et environnementales de la décision prise par le gouvernement de retirer des terres et des biens-fonds de la ceinture de verdure.
- En décembre 2022, la province a modifié le Plan de la ceinture de verdure et les limites de la zone de la ceinture de verdure afin de retirer (ou de redéfinir) 15 sites représentant environ 7 400 acres de la ceinture de verdure – une aire d'environ 2 millions d'acres de terres agricoles, marécageuses et boisées protégées encerclant la région élargie du Golden Horseshoe, dans le sud de l'Ontario.

Pourquoi cet audit est-il important?

- Le gouvernement a indiqué que l'ouverture de certaines parties de la ceinture de verdure à des fins d'aménagement appuyait son objectif de construire 1,5 million d'unités de logement en Ontario au cours des 10 prochaines années.
- Les ceintures de verdure sont utilisées partout dans le monde pour protéger les terres naturelles et les terres agricoles contre l'étalement urbain, préserver la nature, contenir la croissance urbaine et offrir des espaces récréatifs au public.
- La ceinture de verdure de l'Ontario – la plus grande au monde – a été créée en 2005 pour protéger de façon permanente les terres agricoles productives et les caractéristiques naturelles contre l'étalement urbain incontrôlé dans la région élargie du Golden Horseshoe.
- La ceinture de verdure joue un rôle important dans le maintien de la santé écologique et humaine et protège certaines des terres agricoles les plus productives au Canada.

Nos constatations

Les changements apportés à la ceinture de verdure n'étaient pas nécessaires pour atteindre les objectifs gouvernementaux en matière de logement

- Le ministère des Affaires municipales et du Logement (le ministère du Logement) avait déjà attribué l'ensemble de l'objectif de 1,5 million de logements aux municipalités en octobre 2022, soit un mois avant la proposition du gouvernement de retirer des sites de terres et de biens-fonds de la ceinture de verdure.
- Le gouvernement et le ministère du Logement n'avaient pas de preuve que le retrait de terres et de biens-fonds de la ceinture de verdure était nécessaire pour atteindre les objectifs du gouvernement en matière de logement.
- Le Groupe d'étude sur le logement abordable de l'Ontario a déterminé qu'une pénurie de terres n'était pas la cause des problèmes de logement de la province et que la ceinture de verdure et d'autres zones écologiquement sensibles devaient être protégées.
- De plus, les planificateurs en chef des régions de Durham, de Hamilton et de York, qui abritent les 15 sites retirés de la ceinture de verdure, nous ont mentionné que les terres ou biens-fonds de la ceinture de verdure n'étaient pas nécessaires pour atteindre les objectifs en matière de logement qui leur sont attribués par le ministère du Logement, et qu'il existe suffisamment de terres hors de la ceinture dans leurs régions qui sont déjà ou pourraient être aisément desservies.
- Les commissaires à l'aménagement régional de l'Ontario, un groupe de cadres supérieurs en planification municipale de partout en Ontario, ont déclaré qu'ils n'appuient pas le retrait des terres de la ceinture de verdure comme mesure nécessaire pour répondre aux besoins de l'Ontario en matière de logement.

RECOMMANDATION 14

L'exercice de sélection des sites n'était pas transparent, objectif ni pleinement éclairé	• Plutôt que de permettre au personnel de la fonction publique du ministère du Logement de mener un processus rigoureux, exhaustif et examiné par des experts pour déterminer et choisir les terres à retirer, le chef de cabinet du ministre du Logement a dirigé une équipe de six personnes (l'équipe du projet de la ceinture de verdure) dans le cadre d'un projet restrictif et accéléré. • Le chef de cabinet a fourni aux fonctionnaires les critères d'évaluation des terres à retirer, a imposé un délai de trois semaines pour effectuer l'évaluation et a limité les personnes à qui ils pouvaient s'adresser alors qu'ils effectuaient ce travail. • Bien qu'environ 500 demandes de retrait de la ceinture de verdure ont été soumises au Ministère au cours des 17 années qui ont suivi la création de la ceinture, l'évaluation était limitée à 22 sites particuliers, dont 21 avaient été identifiés et fournis directement à l'équipe du projet de la ceinture de verdure par le personnel politique du ministre du Logement.
14 des 15 sites retirés ont été fournis à l'équipe de la ceinture de verdure par le chef de cabinet du ministre du Logement	• Des promoteurs de premier plan ont remis des renseignements sur deux sites proposés pour retrait de la ceinture de verdure au chef de cabinet du ministre du Logement, lors d'une fonction tenue par la Building Industry and Land Development Association le 14 septembre 2022. • Par la suite, l'un de ces mêmes promoteurs a fourni au chef de cabinet du ministre du Logement des renseignements supplémentaires et des demandes de retrait pour trois autres sites, notamment un site associé à un troisième promoteur. • Ces cinq sites, qui ont finalement été retirés de la ceinture de verdure, représentaient 92 % de la superficie ouverte à l'aménagement en décembre 2022. • Une demande de retrait de la ceinture de verdure visant trois autres sites avait été soumise par un cabinet d'avocats représentant trois promoteurs, par courriel adressé directement au chef de cabinet du ministre du Logement. • Un autre site a été fourni au chef de cabinet par le personnel du ministre du Logement. • Trois autres sites ont été fournis au chef de cabinet par le personnel du ministre du Logement qui travaillait sur la consultation du Ministère relative à son examen des plans municipaux officiels. • Le chef de cabinet du ministre du Logement ne se souvenait pas comment et de qui il avait reçu des renseignements sur les deux autres sites. • En fin de compte, 14 des 15 sites sélectionnés aux fins de retrait ont été remis à l'équipe du projet de la ceinture de verdure pour examen par le personnel politique du ministre du Logement; l'équipe du projet a fourni un seul site pour évaluation aux fins de retrait.
Les critères et les limites ont été modifiés pour faciliter le retrait des sites sélectionnés	• Lorsque le personnel du ministère du Logement a informé le chef de cabinet du ministre du Logement qu'il ne pouvait pas évaluer la disponibilité de l'infrastructure ou la capacité de desservir les sites proposés dans un délai de trois semaines et sans communiquer avec les municipalités, les paramètres ont été modifiés de sorte que le personnel devait seulement confirmer si les terres ou biens-fonds étaient adjacents à une zone urbaine aménagée. • Dix-neuf des 22 sites proposés ne répondaient pas au seul critère environnemental ou agricole initial parce qu'ils comprenaient des terres appartenant au système du patrimoine naturel ou comportant une désignation de zone de culture spécialisée. Avant que les sites ne soient proposés au Cabinet pour retrait de la ceinture de verdure, ce critère a été supprimé. • Des modifications ont été apportées à quatre des sélections de sites proposées afin qu'elles répondent au critère selon lequel les sites doivent être situés à la limite de la ceinture de verdure existante.
Les principaux documents décisionnels ne sont pas clairs sur le processus d'identification, d'évaluation et de sélection des sites	• Les employés à qui nous avons parlé au Cabinet du premier ministre et au Bureau du Conseil des ministres qui avaient examiné les documents décisionnels ont dit ne pas savoir que seulement 22 sites de la ceinture de verdure avaient été évalués en vue de leur retrait, plutôt que d'autres sites qui pourraient avoir satisfait aux critères. • Les personnes que nous avons interrogées ont également dit qu'elles ne savaient pas que presque tous les sites évalués en vue d'un retrait avaient été proposés par le chef de cabinet du ministre du Logement plutôt que par des fonctionnaires du Ministère ayant une expertise dans ces questions.
Aucun cadre officiel de surveillance des exigences gouvernementales relatives aux sites retirés et de production de rapports à ce sujet	• Le gouvernement a fait savoir publiquement qu'il s'attendait à ce que les promoteurs financent l'infrastructure nécessaire pour desservir les terrains destinés à la construction de nouvelles maisons à compter de 2025. • Nous avons constaté que ni le ministère du Logement ni le gouvernement n'avaient défini ces attentes afin que les progrès puissent être surveillés, mesurés et rendus publics de façon objective. Alors que les négociations sont en cours, aucune entente relative au financement par les promoteurs pour desservir les terres avant la construction n'avait été signée au 3 juillet 2023.

Le public et les municipalités n'ont pas été consultés efficacement et les commentaires négatifs n'ont pas été pris en compte

- L'exercice de sélection et de retrait des terres de la ceinture de verdure ne permettait pas aux municipalités, aux autres ministères provinciaux ni au grand public de formuler des commentaires importants. Les communautés et les dirigeants autochtones affirment aussi que la province ne les a pas consultés adéquatement au sujet des changements apportés à la ceinture de verdure.
- La consultation publique exigée par la *Charte des droits environnementaux de 1993* a été minée par des avis incomplets et inexacts du Registre environnemental, ce qui a restreint la capacité du public de bien comprendre et de pouvoir commenter les changements proposés et leurs répercussions potentielles.
- Le personnel du ministère du Logement a averti le chef de cabinet du ministre du Logement que la période de consultation minimale de 30 jours n'était pas suffisante pour consulter efficacement le public.
- Le personnel du ministère du Logement n'a pas eu suffisamment de temps pour analyser les 35 000 commentaires extrêmement négatifs reçus de manière à éclairer pleinement la prise de décisions, et aucune révision n'a été apportée aux retraits proposés.

RECOMMANDATIONS 9 À 11

Les propriétaires de 15 sites retirés pourraient voir une augmentation de la valeur foncière de 8,3 milliards de dollars

- Ni le gouvernement ni le ministère du Logement n'ont évalué dans quelle mesure la valeur des terres ou des biens-fonds de la ceinture de verdure augmenterait si les restrictions relatives à l'aménagement étaient levées.
- Les promoteurs et propriétaires immobiliers pourraient voir une augmentation de 8,28 milliards de dollars de la valeur de leurs terrains après le retrait de 15 sites de la ceinture de verdure, selon les estimations de la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM), qui est chargée de calculer la valeur des propriétés pour les municipalités de l'Ontario.
- La valeur d'une zone en particulier – dans la Réserve agricole de Duffins-Rouge, dans la région de Durham – pourrait augmenter de 6,63 milliards de dollars.

RECOMMANDATION 14

Les risques agricoles et environnementaux n'ont pas été évalués

- Les retraits de la ceinture de verdure effectués en 2022 ont été réalisés sans tenir compte pleinement des risques environnementaux et agricoles et sans les comprendre clairement. L'équipe du projet de la ceinture de verdure n'a pas été en mesure de tirer parti de l'expertise des ministères partenaires, des municipalités et des offices de protection de la nature en matière de risques environnementaux et agricoles alors qu'elle rédigeait les changements proposés à la ceinture de verdure, avant la consultation publique.
- L'équipe du projet de la ceinture de verdure n'a pas été en mesure d'évaluer les principaux risques environnementaux ou agricoles propres au site découlant d'un retrait de la ceinture de verdure. Aucun site n'a été soustrait à l'examen en raison des répercussions environnementales ou agricoles éventuelles.

Le ministère de l'Agriculture s'attend à des répercussions agricoles négatives importantes

- Le personnel du ministère de l'Agriculture a constaté que 76 % des quelque 7 400 acres retirés étaient utilisés activement à des fins agricoles en 2022. En outre, environ 83 % de la superficie totale des zones retirées est classée comme terre agricole à fort rendement de classe 1 à 3. Il s'agit de la plus haute qualité et de la plus haute capacité pour l'agriculture.
- Le personnel du ministère de l'Agriculture a déterminé que le retrait de 3 des 15 sites de la ceinture de verdure, qui représentent 91 % de la superficie totale retirée, est susceptible d'entraîner des répercussions négatives importantes sur l'agriculture compte tenu de leur grande taille, de leurs utilisations agricoles existantes et de leur relation avec les terres agricoles environnantes.

Risque accru de dommages ou de dégradation de caractéristiques environnementales importantes

- Des quelque 7 400 acres retirés de la ceinture de verdure, 2 925 acres (39 %) comprennent des zones présentant les caractéristiques et fonctions naturelles les plus sensibles ou importantes.
- Près de 1 000 acres (14 %) du total des retraits sont des terres humides ou des terrains boisés. Sans la protection garantie par le Plan de la ceinture de verdure, ces caractéristiques naturelles sont exposées à un risque accru de dommages ou de dégradation, ce qui peut accroître les inondations, nuire à la qualité de l'eau, contribuer au changement climatique et réduire la biodiversité.
- Environnement et Changement climatique Canada aurait établi qu'au moins 29 espèces en péril vivent – ou du moins vivent probablement – dans les sites retirés.

RECOMMANDATIONS 11 ET 14

Conclusions

- Le gouvernement n'a pas évalué et choisi les terres ou biens-fonds à retirer de la ceinture de verdure et à y ajouter de façon transparente, objective ou pleinement éclairée pour le public, et a procédé de manière non conforme à la vision, aux objectifs et aux processus du Plan de la ceinture de verdure ni aux modifications antérieures apportées aux limites de la ceinture de verdure.
- L'ouverture de la ceinture de verdure au développement n'était pas nécessaire pour atteindre l'objectif du gouvernement de construire 1,5 million d'unités de logement au cours des 10 prochaines années.
- Environ 92 % de la superficie retirée de la ceinture de verdure était située sur des terres ou biens-fonds signalés au chef de cabinet du ministre du Logement par deux promoteurs, notamment un site associé à un troisième promoteur.
- Les critères d'évaluation fournis par le chef de cabinet du ministre du Logement ont été modifiés, ce qui a facilité le retrait de sites de terres ou biens-fonds de la ceinture de verdure.
- La proposition préparée par le ministère du Logement (signée et approuvée par la sous-ministre du Logement et le ministre du Logement) et fournie au Conseil des ministres (incluant le premier ministre) pour étayer la décision de modifier les limites de la ceinture de verdure n'expliquait pas clairement et correctement comment les sites de terres ou de biens-fonds proposés avaient été désignés, évalués et retenus aux fins de retrait.
- D'après nos entrevues, d'autres membres du personnel politique de la fonction publique du cabinet du ministre, du Cabinet du premier ministre et du personnel apolitique du Cabinet ont indiqué qu'ils ignoraient aussi comment des propriétés particulières avaient été désignées.
- Le gouvernement n'avait pas évalué les répercussions financières, comme les coûts de service, les répercussions fiscales et les répercussions sur la valeur des terres ou biens-fonds, des changements apportés aux limites de la ceinture de verdure.
- Les modifications de la ceinture de verdure de 2022 ont été apportées sans tenir compte des risques environnementaux et agricoles, étaient contraires à la vision et aux objectifs du Plan de la ceinture de verdure qui consistent à assurer une protection permanente des terres agricoles et des caractéristiques naturelles clés, et pourraient entraîner des répercussions environnementales et agricoles négatives.
- La Province n'a pas déployé d'efforts suffisants pour consulter le public de façon significative ou pour analyser tous les commentaires reçus dans le cadre du processus de consultation publique exigé par la Charte des droits environnementaux de 1993. Aucun changement n'a été apporté aux retraits proposés pour répondre aux préoccupations soulevées lors de la consultation publique.