CAT – 037M
C.G. – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Peut-on espérer un autre destin pour les régions du Québec?

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations portant sur l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Document déposé par

le comité *Mine de rien*

St-Camille

21 avril 2011

Qui sommes-nous?

Constitué de citoyens bénévoles, *Mine de rien* est un comité qui a vu le jour en décembre 2010 ayant pour objectif d'informer la population afin que celle-ci puisse faire des choix collectifs éclairés pour le bien-être de notre communauté. Par l'entremise de différentes actions, le comité entend également défendre les droits et les intérêts de la population face à l'implantation éventuelle de mines d'or à ciel ouvert et de puits de gaz de schiste dans la région de St-Camille.

Dans la conjoncture actuelle des débats entourant les projets miniers, pétroliers et gaziers, le comité *Mine de rien* désire ajouter sa voix au mouvement national d'organisations et de citoyens exigeant une réforme en profondeur de la *Loi sur les mines* et de tout autre texte de loi, notamment l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, subordonné à cette dernière, dans l'optique d'équilibrer le rapport de force s'instaurant entre l'industrie et les municipalités.

Site Web : www.orenestrie.com

Courriel : info@orenestrie.com

Peut-on espérer un autre destin pour les régions du Québec?

L'alternative traditionnelle du développement en région : accepter de subir ou périr

Au Québec perdure le *drame des régions*. D'emblée hypothéquées par une démographie et une économie précaires, les régions se retrouvent trop souvent dépendantes d'*opérations de sauvetage économique* prenant la forme de projets conçus par la grande industrie. Qu'il s'agisse de puits de gaz de schiste ou de mines à ciel ouvert – pour ne parler que du contexte récent –, il semblerait que le destin des régions soit restreint à une seule alternative simpliste : accepter la venue de tels projets – avec leur kyrielle d'impacts sur le tissu social et l'environnement – ou rester dans un état moribond.

Les solutions traditionnellement proposées pour redynamiser les régions comportent toutes les deux mêmes lacunes principales : une forte dépendance envers la grande industrie, ainsi qu'une conception obsolète et monolithique de ce que peut et doit être le développement des régions. Or, en ce début de 21^{e} siècle, peut-on espérer un autre destin pour les régions du Québec que celui de *réservoir de ressources naturelles*? Cette question est d'autant plus pertinente qu'actuellement, l'écoumène est de plus en plus sollicité pour jouer ce rôle qui ne peut que difficilement s'harmoniser avec le type d'occupation du territoire déjà en place.

Il existe pourtant d'autres avenues prometteuses : le cas de St-Camille

Certaines municipalités rurales québécoises ont décidé de se prendre en main de manière autonome et de ne plus attendre un quelconque *sauveur économique* pour raviver leur économie et leur démographie. Située en Estrie, St-Camille compte parmi ces municipalités proactives, novatrices et débrouillardes. Depuis un peu plus d'une vingtaine d'années, celle-ci a réussi, par l'entremise d'initiatives et de projets à la fois ambitieux et *à l'échelle humaine*, à redresser son bilan démographique ainsi qu'à diversifier et communautariser son économie. Il existe donc d'autres modèles porteurs de

développement pour les régions du Québec. Ces modèles prennent peut-être un peu plus de temps à porter leurs fruits; ils exigent peut-être également un peu plus de travail de la part des communautés. Néanmoins, ils ont l'avantage d'engendrer des fruits autrement plus savoureux et plus durables que la plupart des projets de développement traditionnels valorisés par la grande industrie.

Loin de nous l'idée d'appliquer le modèle de St-Camille à l'ensemble des municipalités rurales du Québec. Ces dernières sont mieux placées que quiconque pour décider si ce modèle convient ou non aux axes de développement qu'elles préconisent. Mais justement : peut-on espérer que les municipalités rurales aient la latitude nécessaire pour prendre cette décision et en disposer de manière éclairée? Peut-on également espérer que les municipalités ayant réussi à se prendre en main aient un mot à dire sur les éléments qui risquent de compromettre le fragile processus qu'elles ont mis en route?

Ce que nous voulons : un rôle accru des municipalités dans l'orientation de leur propre développement

La LAU représente l'une des principales composantes du cadre légal régissant le développement des municipalités au Québec. La réforme actuellement en cours de cette importante loi – par l'entremise de l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme – constitue une occasion unique de s'assurer que celle-ci confère aux municipalités les pouvoirs et les outils nécessaires à l'autodétermination des grandes orientations du développement de leur territoire et de leur communauté. Il s'agit également d'une opportunité de faire en sorte que leurs plans de développement existants ne soient pas irrémédiablement bouleversés par l'arrivée de projets qui s'avèrent incompatibles, mais qui, en raison de la préséance d'autres lois, finissent par voir le jour.

St-Camille étant actuellement dans le collimateur de l'industrie gazière (Junex) et minière (Bowmore Exploration), nous sommes particulièrement préoccupés par l'omnipotence de l'actuelle *Loi sur les mines* dont les fondements, malgré quelques modifications apportées récemment, datent d'un âge révolu. Tant et aussi longtemps que la LAU restera subordonnée à la *Loi sur les mines* – par l'entremise de l'article 327 dans l'actuel avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (LADTU), anciennement 246 –, les municipalités demeureront les victimes potentielles du despotisme de l'industrie lourde. Lors d'une rencontre avec le ministre délégué aux Ressources naturelles et à la Faune responsable du dossier des mines, Serge Simard, qui a eu lieu le 19 avril dernier, le maire de St-Camille et des représentants du comité *Mine de rien* se sont fait servir des propos somme toute assez rassurants quant à l'orientation d'une éventuelle réforme de la *Loi sur les mines*. Malheureusement, la délégation de St-Camille apprenait également qu'il n'était pas prévu d'abroger l'article 327 de l'avant-projet de LADTU.

Les recommandations qui suivent ont été présentées au ministre délégué aux Ressources naturelles et à la Faune et responsable du dossier des mines lors de la rencontre du 19 avril 2011. Toutefois, en raison des liens unissant la *Loi sur les mines* et l'avant-projet de LADTU, nous jugeons qu'il est également pertinent de les présenter à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations portant sur l'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme.

À l'instar d'un grand nombre d'organisations de la société civile et de citoyens, nous exhortons le gouvernement du Québec à réformer la *Loi sur les mines* ainsi que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) actuellement en révision, loi qui contribuerait à mieux encadrer le développement gazier et minier selon des règles reflétant les réalités du 21^{e} siècle. Mettons enfin une chose au clair : contrairement à ce que certains pourraient croire, nous sommes loin d'être d'inconditionnels détracteurs du développement. Nous souhaitons plutôt que les hôtes des grands projets d'extraction – en l'occurrence, les municipalités – soient en mesure de décider elles-mêmes des éléments qu'elles souhaitent voir participer à leur développement. Notre dessein est sous-tendu de principes –

notamment l'*acceptabilité sociale* et le *droit des communautés à l'autodétermination* – qu'il convient de bien définir sans quoi, ils risquent éventuellement de tomber dans un glissement sémantique qui les dénuderait de leur sens propre.

1) Gouvernance

En raison de la préséance de la *Loi sur les mines* – consacrée par l'article 246 de la LAU (art. 327 dans l'avant-projet de loi actuel) –, les municipalités et les MRC se retrouvent actuellement dépourvues de pouvoirs réels leur permettant d'orienter l'aménagement du territoire et le développement de leur région selon leurs propres priorités. De plus, la préséance accordée au développement gazier et minier – et la manière dont ce dernier est conduit – contredit l'esprit de l'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales,* qui prévoit que « toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population. »

En conséquence, ces entités ne peuvent pas assurer leur rôle de protecteur des citoyens et de la qualité de leur milieu de vie. Cette situation contrevient non seulement au concept même de développement durable – qui implique une planification à long terme, ainsi qu'une cohabitation harmonieuse des usages et des différents secteurs économiques –, mais va également à l'encontre de plusieurs principes de la *Loi sur le développement durable*, notamment celui du droit à la santé et à la qualité de vie, ainsi qu'aux principes de prévention et de précaution.

Dans ce contexte, il est crucial de hiérarchiser les outils de planification et d'aménagement du territoire afin de respecter les droits des collectivités et des citoyens. Les municipalités doivent ainsi disposer de tous les outils législatifs nécessaires pour se développer selon leurs propres intérêts et, si nécessaire, pouvoir soustraire une partie ou la totalité de leurs territoires des éventuelles visées des compagnies gazières et minières.

Recommandations :

- Éliminer la préséance des droits miniers : abroger l'article 246 de la LAU (art. 327 dans l'avant-projet de loi actuel) ou en annuler l'effet par une disposition précise à cet effet dans la *Loi sur les mines* du Québec;
- Harmoniser la *Loi sur les mines* avec les principes et les valeurs d'autres textes législatifs essentiels, dont la *Loi sur le développement durable* du Québec et le *Code civil du Québec*, et renforcer les pouvoirs des municipalités et des MRC à des fins d'intérêt public;
- Définir clairement la notion d'acceptabilité sociale à l'intérieur de la loi. Celle-ci doit, selon nous, référer à l'acceptation d'un projet par la majorité des citoyens d'une localité touchée, qu'ils soient concernés directement ou indirectement par les retombées et les impacts du projet;
- Rendre obligatoire que les élus municipaux soient informés, dès qu'un titre gazier ou minier est acquis, ainsi que pendant tout le reste du déroulement du projet gazier ou minier.

Ces nouveaux pouvoirs accordés aux municipalités et aux MRC doivent être assortis de balises précises : des exigences législatives claires doivent encadrer le transfert de pouvoirs et être accompagnées de ressources financières idoines pour leur mise en application. Ces exigences doivent également se baser sur des principes et des orientations qui assurent, dans les faits, une protection accrue des citoyens et de l'environnement.

2) Protection de l'environnement et de la santé humaine :

Les compagnies gazières et minières ne sont pas tenues de respecter les dispositions réglementaires municipales relatives à l'environnement. Comme l'indiquait la Fédération québécoise des municipalités (FQM) dans son mémoire sur le projet de loi 79 : « dans certains cas, le non-respect des règlements municipaux peut même constituer une menace pour la santé publique, particulièrement lorsqu'il est question d'approvisionnement en eau potable. » Nous nous questionnons sur l'avenir de la qualité de vie au sein des régions touchées par les puits non conventionnels de gaz naturel et les mines à ciel ouvert. De plus, comme le soulignait le rapport du Vérificateur général du Québec de 2008-2009, l'actuelle *Loi sur les mines* ne protège pas suffisamment les citoyens et l'environnement vis-à-vis de l'abandon des sites contaminés par les entreprises minières.

Recommandations :

- Tout projet gazier ou minier doit respecter la réglementation municipale relative à la protection de l'environnement et du bien-être de la population et ce, dès la phase d'exploration;
- Toute activité d'exploitation minière doit obligatoirement être soumise à la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le seuil de déclenchement de la procédure d'évaluation actuellement fixé à 7 000 tonnes/jour pour les mines de métaux doit être éliminé ou revu à la baisse de manière à ce que la majorité des projets ne soit plus exemptée d'une telle obligation;
- Afin de respecter les principes d'internalisation des coûts, de pollueur-payeur et de protection de l'environnement de la *Loi sur le développement durable du Québec*, une garantie financière de 100 % pour la restauration et la naturalisation complètes des sites affectés doit préalablement être fournie à l'État, assortie d'un plan de réaménagement préalablement entériné par les communautés touchées ou leurs élus. Cette garantie financière doit englober les travaux de restauration sur l'ensemble des sites affectés, incluant les aires d'accumulation de résidus miniers (haldes à stériles, parc à résidus, bassin de polissage), les routes, les bâtiments et toute autre partie du territoire affectée par les travaux miniers. Le plan de réaménagement et le montant de la garantie doivent être rendus publics.

3) Rôle économique des régions au Québec

Force est malheureusement de constater qu'aux yeux de l'industrie gazière et minière, les municipalités rurales sont généralement reléguées à un rôle de pourvoyeurs de ressources. Misant sur le court terme, cette vision étriquée du développement des régions ne laisse que peu de chances à celles-ci de jouer un rôle réel dans la dynamisation et la diversification de l'économie locale. Accoutumées à ce qui semble être l'unique scénario possible, trop de municipalités vivent de projets en projets, pansant les plaies du précédent en rêvant au prochain. Il s'agit à nos yeux d'une forme insidieuse de dépendance qui ne permet aucunement d'affronter le vrai problème des régions. Comme la FQM, nous craignons que ce type de développement ait un impact négatif en rendant les économies régionales encore davantage dépendantes « de l'industrie minière et des aléas des marchés mondiaux, court-circuitant du coup la créativité et l'innovation dans d'autres secteurs de l'économie régionale tels que l'économie sociale, l'agriculture et l'alimentation, la deuxième et troisième transformation des produits forestiers et miniers, la communication et les technologies multimédia, la culture et les arts, etc. » Sortir les municipalités de cette perspective fataliste permettrait, notamment dans le cas des régions rurales, de miser sur un modèle de développement communautaire et économique leur conférant, non plus un rôle de *bénéficiaire*, mais plutôt celui de moteur d'un dynamisme viable, diversifié et pérenne. En d'autres termes, troquer la dépendance pour un rôle davantage proactif, gage d'une richesse à long terme.

Pour sa part, Saint-Camille prend son propre développement en charge depuis plus de vingt ans, ce dernier étant fondé sur la diversification économique – notamment dans le domaine agricole, forestier, les technologies de l'information et des communications –, le développement durable et les valeurs communautaires. Vingt ans de travail intense qui portent leurs fruits, et qu'il serait inacceptable de voir balayés par l'arrivée de projets de courte durée dont les impacts, eux, sont plutôt de longue durée. Nous croyons que chaque municipalité du Québec doit minimalement avoir voix au chapitre quant à la nature des projets se développant sur son territoire.

Recommandations :

- Renforcer les pouvoirs des municipalités et des MRC : une municipalité ou une MRC doit pouvoir soustraire toute partie de son territoire aux projets gaziers ou miniers pour des raisons d'intérêt public ou pour le bien-être général de sa population, conformément à l'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales du Québec* ainsi qu'aux principes énumérés à l'article 6 de la *Loi sur le développement durable du Québec*. Cette décision doit se refléter dans le schéma d'aménagement et de développement du territoire. S'il existe des titres gaziers ou miniers sur la partie du territoire visée, le détenteur des titres devra obtenir le consentement de la municipalité ou de la MRC, préalablement à l'exécution de tous travaux, y compris d'exploration. Une municipalité ou une MRC pourrait également demander à ce que le ministre ordonne la cessation de tous travaux;
- Outiller les municipalités de manière à ce qu'elles puissent tenir un référendum auprès de leur population, advenant qu'une compagnie gazière ou minière souhaiterait implanter un projet sur leur territoire;
- Pour les municipalités qui auraient démocratiquement et en pleine connaissance de cause décidé d'accueillir un projet gazier ou minier sur leur territoire : exiger des redevances, pour les municipalités, qui tiennent véritablement compte des conséquences du projet en cause sur le milieu biophysique et socioéconomique;
- Assujettir tout projet gazier ou minier au plan de développement des municipalités;
- Accorder à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* la préséance sur la *Loi sur les mines*.