
Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme
Conclusions d'examen et recommandations de l'Initiative boréale canadienne
Le 25 avril 2011

L'Initiative boréale canadienne félicite le gouvernement du Québec du dépôt de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, laquelle enchâsse sa vision d'un régime d'aménagement du territoire et d'urbanisme conforme aux principes du développement durable pour le territoire québécois.

La nécessité de se doter d'une loi efficace et moderne en matière d'aménagement du territoire se reflète dans le temps et l'énergie considérables que de nombreux secteurs de la société québécoise investissent dans des initiatives d'aménagement du territoire axées sur la collaboration, comme l'est le Plan Nord. De tels exercices régionaux d'aménagement du territoire forment un volet essentiel de l'effort visant à assurer la pérennité de l'économie, de l'environnement et des collectivités du Québec.

CONTEXTE

L'Initiative boréale canadienne et l'importance de la région boréale

L'Initiative boréale canadienne (IBC) se guide sur la *Vision pour la conservation de la forêt boréale*¹, dont l'objectif est soutenu par des chefs de file industriels dans le secteur des ressources naturelles, les Premières nations et des organisations voués à la conservation. L'objectif collectif est de trouver un équilibre entre la conservation et le développement durable de la région boréale qui respecte les droits autochtones. Au cœur de ce cadre, la priorité est de travailler de concert avec les gouvernements et toutes les parties intéressées afin de protéger au moins la moitié de la région boréale et de mettre en place des pratiques mondialement reconnues en matière de gestion durable de l'autre moitié. Nous sommes très heureux de voir que le gouvernement du Québec, par l'annonce du premier ministre Charest, s'est engagé à atteindre cet objectif dans l'élaboration du Plan Nord.

La région boréale est un moteur économique pour le Québec et ses communautés nordiques. La plupart de ces communautés tiennent aussi à un équilibre entre le développement et la protection du territoire. Nous croyons fermement que la planification d'un développement durable est à la fois la clé de la prospérité économique, du maintien de la vitalité culturelle et de l'intégrité écologique de la région boréale.

RECOMMANDATIONS

1. La Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme doit être harmonisée avec la Loi sur le développement durable et la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier

¹ <http://www.borealcanada.ca/framework-full-f.php>

Le Québec a fait un certain nombre de progrès importants en matière de réglementation qui sont le reflet d'une approche équilibrée et progressiste au développement, notamment en promulguant la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (le projet de loi 57²) et la *Loi sur le développement durable*.³ En élaborant un cadre intégré visant à harmoniser les pratiques d'affaires avec la protection des écosystèmes et une stratégie générale de développement durable, ces initiatives représentent des exemples où l'industrie et le gouvernement partagent les outils nécessaires pour réduire les conflits et favoriser un développement responsable.

En plus de ces approches progressistes en matière de législation et de réglementation, le Québec, par son Plan Nord, a pris des engagements significatifs à l'échelle internationale en matière de conservation et de développement durable et qui auront une incidence sur la gestion de tous les secteurs industriels, y compris le secteur minier.

De notre point de vue, l'actuelle *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* n'est pas tout à fait à la hauteur des normes prévues dans ces autres lois, pour ce qui est de la gestion de toutes les activités pertinentes (comme la mise en valeur des substances minérales) sur le territoire selon une approche holistique ou inclusive ou la participation de l'ensemble des intervenants concernés (surtout les Premières nations) au processus régional d'aménagement du territoire. Une approche aussi restreinte ne peut aider ni l'industrie, ni les peuples autochtones, ni les nombreux autres intervenants.

Les objectifs établis dans le projet de loi – a) protéger les bases naturelles de la vie telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage; b) créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé, sécuritaire et favorable à l'habitat, à la santé publique et à l'exercice des activités économiques; et c) favoriser la vie sociale, économique et culturelle des diverses régions du Québec⁴ – ne pourront être atteints que si la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* tient expressément compte de l'ensemble des activités et des intervenants régionaux pertinents. En conséquence, pour que la Loi atteigne ces objectifs, nous formulons les recommandations suivantes :

- a) L'application de dispositions spécifiques relatives à la recherche du consentement des peuples autochtones (conformément à la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*).
- b) L'élaboration de lignes directrices claires sur la légitimité de tenir compte de la mise en valeur des substances minérales dans les plans régionaux d'aménagement du territoire (voir la section 3 ci-dessous).

² <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2010C3F.PDF>

³ <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2006C3F.PDF>

⁴ Projet de loi, *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme*, (L.R.Q., chapitre A-19.1), 2010, p. 6
Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Les sections suivantes mettent en évidence certaines approches et des mécanismes précis pour mettre ces approches en œuvre, afin de doter le Québec d'une *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* efficace.

2. L'élaboration des plans d'aménagement durable du territoire doit tenir compte des droits et des intérêts des Autochtones

Le préambule de la Loi, qui précise les autorités responsables de l'aménagement du territoire, ne fait aucune mention des Premières nations, et ce, malgré le rôle central qu'elles jouent évidemment dans l'aménagement et le développement du territoire dans plusieurs régions. L'absence de reconnaissance des Premières nations dans cette section semblerait aussi incompatible avec les obligations du gouvernement aux termes de la *Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones*, qui stipule expressément le besoin d'inclure les collectivités autochtones dans l'aménagement et le développement de leurs territoires.⁵

Il existe quelques solutions relativement simples pour corriger cette omission dans le projet de loi, dont :

- a) ajouter un chapitre consacré aux Premières nations, comme ce fut fait dans le projet de loi 57;
- b) ajouter, au chapitre I, l'obligation pour le gouvernement de consulter les Premières nations conformément à la Loi; ou
- c) ajouter, dans la section « Dispositions diverses », une disposition selon laquelle aucun plan régional d'aménagement du territoire ne pourrait prendre effet sans la consultation et le consentement des Premières nations concernées.

3. Les activités de mise en valeur des substances minérales doivent se conformer aux plans d'aménagement du territoire

Le projet de loi limite considérablement la possibilité d'élaborer des plans d'aménagement du territoire efficaces et de favoriser l'appui communautaire du développement durable, car il exclut expressément l'évaluation des activités de mise en valeur des substances minérales des plans régionaux et municipaux.

L'article 327 stipule ceci : « Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains... »

En omettant les activités de mise en valeur des substances minérales de l'aménagement du territoire, la Loi semble aller à l'encontre ou, du moins, faire fi des actuelles demandes et

⁵ Voir les articles 27, 29 et 32 de la Déclaration (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/drip.html>).

préoccupations du public quant à la nécessité de tenir compte des impacts potentiels de la mise en valeur des substances minérales sur les écosystèmes et la santé publique.

Il est dans l'intérêt de tous (y compris de l'industrie) que l'exploration minière se déroule en vertu d'un cadre élargi de politique d'aménagement du territoire au sein duquel s'équilibrent la conservation et le développement et qui garantisse la protection de l'environnement et des valeurs culturelles des peuples autochtones ainsi que l'atteinte d'autres objectifs de la politique publique.

Afin de parvenir à cet objectif, le gouvernement ne doit pas exclure la mise en valeur des substances minérales des importantes initiatives d'aménagement du territoire entreprises aux termes de cette loi. Cette approche plus inclusive permettrait d'éviter des conflits entre le secteur minier et les autres usagers du territoire, d'optimiser les besoins en matière d'infrastructure et d'aider le gouvernement à s'acquitter de ses obligations envers les peuples autochtones.

Une telle approche se fait communément dans d'autres secteurs d'exploitation. La nécessité de planification préalable à tout développement industriel a été reconnue par le secteur forestier national au dernier Congrès forestier national, dans une déclaration de position commune émanant de l'Association des produits forestiers du Canada et de l'Initiative boréale canadienne, selon laquelle « la planification pour la conservation des valeurs écologiques et culturelles doit être établie avant la délivrance de tout nouveau titre forestier dans les territoires de la forêt boréale qui ne sont pas encore concédés et dans le respect des droits constitutionnels des peuples autochtones ».

Nous sommes tout à fait conscients qu'en raison de la nature souvent incertaine des gisements souterrains, le secteur minier doit tenir compte de considérations techniques et commerciales précises dans le cadre d'un aménagement équitable et équilibré du territoire. Cependant, selon nous, il est possible de tenir compte de ces considérations efficacement et rien ne justifie d'en faire une exemption générale dans le processus.

Afin d'améliorer les résultats de l'aménagement du territoire pour tous les secteurs d'exploitation, la mise en valeur des substances minérales doit faire partie intégrante du processus d'aménagement du territoire entrepris avec toutes les parties intéressées à la table. Cette approche devrait permettre de réduire les conflits, de favoriser un plus grand soutien et une meilleure compréhension de la mise en valeur responsable des substances minérales dans le cadre d'objectifs plus généraux d'aménagement du territoire et d'ainsi créer un climat d'investissement plus stable au bénéfice de la province, des entreprises et des collectivités pour des générations à venir.

CONCLUSIONS

La modernisation de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* est une étape d'une importance vitale pour la province. Le potentiel de la réforme de la Loi est un complément à la vision du premier ministre sur la mise en œuvre du Plan Nord et à la volonté

Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Conclusions d'examen et recommandations de l'Initiative boréale canadienne

25/04/2011

p.4/5

qu'il a exprimée de protéger d'importantes valeurs écologiques et de favoriser une vie sociale, économique et culturelle harmonieuse pour les générations futures.

Si elles sont édictées par le Parlement, nos recommandations auront les effets suivants :

1. Elles assureront une consultation effective des peuples autochtones dans le cadre de l'aménagement du territoire tout en répondant à leurs besoins.
2. Elles favoriseront l'exploration minière en vertu d'un cadre élargi de politique d'aménagement du territoire au sein duquel s'équilibreront la conservation et le développement et qui garantira la protection de l'environnement ainsi que l'atteinte des objectifs d'intérêt public.
3. Elles contribueront à l'atteinte des objectifs politiques du programme du Plan Nord.
4. Elles maintiendront un climat d'investissement viable et amélioreront les perspectives pour toutes les collectivités afin que celles-ci bénéficient d'un développement responsable, y compris dans le secteur minier.

C'est avec respect que nous vous formulons ces recommandations et nous attendons avec impatience la prochaine étape de ce processus.