

# Sous la carte, le territoire

**Mémoire présenté à**  
**la Commission de l'aménagement du territoire**  
**dans le cadre des consultations portant sur la**  
***Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires***

**Document déposé par**  
**Le comité *Mine de rien***

**St-Camille**

**7 février 2012**

*Un citoyen « ... s'attache à sa commune parce qu'elle est forte et indépendante; il s'y intéresse parce qu'il concourt à la diriger; il l'aime parce qu'il n'a pas à se plaindre de son sort; il place en elle son ambition et son avenir et (ainsi) rassemble des idées claires et pratiques sur la nature de ses devoirs ainsi que sur l'étendue de ses droits. »*

Alexis de Tocqueville

*De la démocratie en Amérique*

### 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 de la région de Saint-Camille afin que celle-ci puisse faire des choix collectifs éclairés pour le bien-être de la communauté. Par l'entremise de différentes actions, le comité entend également promouvoir les droits et les intérêts de la population devant l'implantation éventuelle d'activités minières et gazières dans la région de St-Camille.

Dans la conjoncture 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, dans l'optique de faire valoir les intérêts et le bien-être des communautés.

Site Web : [www.orenestrie.com](http://www.orenestrie.com)

Courriel : [info@orenestrie.com](mailto:info@orenestrie.com)



### But de ce mémoire :

Ce mémoire présente l'analyse et les réflexions du comité Mine de Rien, dans un double but :

- **Contribuer positivement au débat concernant la mise en valeur des territoires du Québec.**
- **Faire valoir les intérêts et les espoirs de la population de Saint-Camille et de citoyens de la région;**

Les actions de notre comité concernent surtout le territoire et l'expérience de Saint-Camille ainsi que le développement minier et gazier. Mais ce qui pourrait sembler une limitation n'en a que l'apparence. En effet, la qualité du développement territorial de Saint-Camille inspire plusieurs autres municipalités alors que le développement minier et gazier est désormais répandu partout au Québec.

Donc, d'un cas d'espèce, instruisons-nous et pour penser localement, nous ne souhaitons pas moins qu'on agisse globalement.

## Du rôle des municipalités sur le développement du territoire: le cas de St-Camille

Le devenir et l'action des municipalités du Québec ne devraient jamais dépendre des seules mesures gouvernementales. Comme le mentionne justement la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, les sentiments de fierté et d'appartenance s'appuient davantage sur les initiatives des collectivités que sur des mesures gouvernementales.

D'ailleurs, tel que présenté par le premier ministre en ouverture de ce document:  
 « *L'occupation et la vitalité des territoires se construisent à partir de l'engagement et du dynamisme des citoyens, des acteurs socioéconomiques. Cet effort est motivé par une vision, celle de territoires riches de leur diversité et de leur patrimoine, forts de l'engagement des collectivités dans leur milieu de vie.* »

Puisqu'il leur faut « **agir pour mieux habiter les territoires** », plusieurs municipalités rurales québécoises ont décidé de se prendre en main de manière autonome 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 des modèles autonomes porteurs de développement pour les régions du Québec. Ces modèles prennent peut-être un peu de temps à porter leurs fruits; ils exigent peut-être plus de travail et de soins de la part des communautés; mais leurs fruits sont savoureux et durables.

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?

La *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* pourrait représenter un cadre à la fois souple et structurant du développement des municipalités au Québec. Cette démarche de consultation constitue une occasion de s'assurer que la stratégie confère aux municipalités les pouvoirs et les outils nécessaires à l'autodétermination des grandes orientations du développement de leur territoire et de leur communauté.

Notamment, cette stratégie devrait inclure toute action et législation relative au développement territorial et s'assurer qu'elle les intègre harmonieusement, dans l'intérêt librement consenti des collectivités locales et dans le respect des 16 principes du développement durable.

Dans le cadre de ce mémoire, nous nous pencherons plus spécifiquement sur trois aspects majeurs de l'action des municipalités en région :

- La gouvernance
- La protection de l'environnement et de la santé humaine
- Le rôle économique

## 1) La gouvernance

Une des grandes orientations de la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* est de pouvoir « *Agir en synergie, pour que l'action des collectivités locales, supralocales, régionales et métropolitaines ainsi que l'action gouvernementale se renforcent mutuellement.* » Dans l'esprit de la *Stratégie*, on vise donc l'adaptation de l'action du gouvernement aux spécificités des territoires et des populations qui les habitent.

On comprend que cela requiert l'engagement des élus et leur concertation avec les acteurs socioéconomiques, dans le respect des aspirations des collectivités, une complémentarité territoriale et des actions cohérentes et structurantes, en reconnaissant la spécificité des territoires et la cohérence et l'efficacité des planifications et des interventions.

### ***Rôles des citoyens et des élus.***

Les collectivités sont mues par les actions des citoyens et par leur mise en œuvre par les élus locaux. Dans une approche démocratique traditionnelle, les élus poursuivent donc les mêmes objectifs que leurs concitoyens, avec la limitation que l'intérêt local doit s'arrimer à celui plus vaste de la collectivité nationale et vice-versa. Cette contrainte mutuelle possède des frontières variables selon la puissance des intérêts en jeu. La *Loi sur les mines* qui a préséance sur toute autre et encore plus sur les aspirations des collectivités en est un exemple. Cette loi comporte d'importantes lacunes et protège mal les communautés comme l'environnement. Ainsi, les élus au palier national peuvent mettre en œuvre des actions parfois non désirées, voire rejetées, par les citoyens et les élus locaux; ce conflit entre intérêts opposés est l'un des plus difficiles à résoudre dans une démocratie. (Il ne se pose pas dans une dictature, dans une économie socialiste planifiée ou dans une monarchie non parlementaire).

Voyons comment la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* aborde ce point. Cette stratégie prend appui sur trois pôles d'intervention :

- A) l'action des collectivités qui implique l'action des citoyens et des élus, qui de manière spontanée, prennent des initiatives contribuant à l'atteinte des objectifs inscrits dans la *Stratégie*.
- B) l'action gouvernementale qui s'engage à poursuivre ses efforts de régionalisation et de délégation;
- C) l'action conjointe qui vise une concertation et une coordination par le biais de « *contrats de territoire* ».

Les deux premiers points relèvent de la pratique actuelle, que ce soit de manière effective et efficace ou de l'ordre du souhait exprimé et de l'éventualité. Le troisième point est nouveau et pourrait aussi bien signifier une aide mutuelle et respectueuse qu'une manière de développer une collectivité vers une orientation peu souhaitée localement, mais considérée importante par le gouvernement au regard du principe de complémentarité territoriale.

En toute objectivité un certain nombre de conditions sont incluses dans ces contrats, notamment une démarche de mobilisation des communautés et de concertation allant du bas vers le haut, l'identification de priorités en fonction des problématiques vécues dans les territoires, le respect des planifications locales. De plus, le contrat de territoire sera conçu et testé après l'adoption de la *Stratégie*.

Mais encore une fois, en raison de la préséance accordée au développement gazier et minier (préséance de la *Loi sur les mines* – consacrée par l'article 246 de la LAU), comment les municipalités peuvent-elles être des acteurs à part entière de leur développement alors que les orientations et les choix stratégiques reliés aux aspirations des populations peuvent être balayés par un autre type de développement?

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.

En fait, dans ce cas, l'action gouvernementale présentée, aura une influence plus grande que la volonté exprimée par la population locale si celle-ci est en désaccord avec le type de développement provenant de l'extérieur de la collectivité.

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 des 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.

Concernant ce point, nous formulerons les recommandations suivantes :

### **Recommandations :**

- 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;
- Lever toute ambiguïté en soumettant la *Loi sur les mines* aux principes et valeurs de la présente *Stratégie* ainsi qu'aux 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;
- Rendre obligatoire la prise en compte des actions décrites au pôle A lors de tout développement, notamment dans les secteurs gazier ou minier.

## 2) La protection de l'environnement et de la santé humaine :

Dans le cadre de la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, il est prévu un objectif qui vise à soutenir les instances locales, supra locales, régionales et métropolitaines qui adoptent un virage éco responsable. Cette approche se situe en droite ligne avec les actions entreprises par de nombreux ministères et organismes gouvernementaux : le MAMROT, le MDDEP, les CRE et aussi bien sûr dans la *Stratégie québécoise d'économie de l'eau potable* et la *Gestion intégrée des ressources en eau*.

La *Stratégie* prévoit atteindre l'objectif susmentionné par une planification et une saine gestion de l'urbanisation, une gestion durable de l'énergie, de l'eau et des matières résiduelles, l'adaptation et la lutte contre les changements climatiques, la protection et la mise en valeur des milieux naturels et de la biodiversité, dans une perspective intégrée.

Puisqu'il faut « *Agir pour vivre* » (et vivre sur un territoire, c'est vivre pour et avec son environnement), les collectivités se préoccupent de plus en plus de la qualité de ce qui les entoure et influe sur leur santé et celle de leurs descendants. Les municipalités notamment exigent de leurs citoyens (et elles-mêmes y sont tenues) le respect des règlements environnementaux. Bien plus, nombreux sont les membres de ces collectivités qui sont proactifs et prennent en main la santé environnementale de leur territoire.

Si donc la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* vise la cohérence dans l'application des lois et règlements environnementaux et du développement durable, qu'en est-il des compagnies gazières et minières qui lorsqu'elles font faillite, notamment, ne peuvent plus respecter les dispositions réglementaires municipales relatives à l'environnement notamment concernant l'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.

Concernant ce point, nous formulerons donc les recommandations suivantes :

### Recommandations :

- Tout projet gazier ou minier doit s'harmoniser avec les différentes réglementations (y compris municipale) relatives à la protection de l'environnement et du bien-être de la population, notamment en ce qui concerne les impacts sur l'eau potable 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 mentionnés dans la présente *Stratégie* 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 entériné par les communautés touchées.

### 3) Le rôle économique des municipalités en région

Une des orientations de la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* est celle de pouvoir d'« *Agir pour vivre de nos territoires, de l'entrepreneuriat, de l'émergence d'industries innovantes* ». Bien sûr, vivre de nos territoires (mais aussi avec, par et pour) est une condition *sine qua non* pour accroître la vitalité des communautés, ce que d'ailleurs supporte le MAMROT en poursuivant la mise en œuvre de la politique de la ruralité.

Pour soutenir le développement économique, la *Stratégie* identifie un certain nombre d'objectifs, notamment :

- **Soutenir la modernisation de la structure industrielle dans les domaines** de l'économie du savoir; de la production ou la mise en marché de produits à certification environnementale, biologique ou du terroir ainsi que le développement de circuits courts et d'une économie de proximité pour les marchés; de l'industrie touristique; du développement de marchés pour les constructions utilisant l'ossature de bois et pour les matériaux durables et de l'analyse des potentiels des territoires sous l'angle de leur multifonctionnalité.
- **Accroître la compétitivité des entreprises.** Les entreprises établies sur les territoires du Québec doivent pouvoir miser sur des technologies de pointe comme les technologies numériques et les technologies « vertes ».
- **Soutenir l'entrepreneuriat privé et collectif;** une attention particulière doit aussi être portée au soutien et à l'appui à la relève entrepreneuriale (mais aussi agricole). Il y a aussi fort à gagner du renforcement de l'entrepreneuriat collectif qui, par définition, appartient aux communautés. En effet, « *issues d'initiatives collectives, les entreprises d'économie sociale, constituées en coopératives ou en organismes à but non lucratif, sont bien placées pour reconnaître et interpréter les nouveaux besoins sociaux en émergence pour chaque territoire et y répondre de façon concertée*».

Il est intéressant de noter dans ce contexte que, 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. Ce qui recoupe tout à fait les objectifs mentionnés plus haut!

Parlant de cohérence des actions gouvernementales, il est intéressant de noter que le MRNF offre un service d'accompagnement aux entreprises développant un projet minier au Québec afin d'expliquer les divers processus et exigences légales et fiscales et de les guider dans leurs démarches. Le même ministère offre d'accompagner les producteurs miniers auprès des divers acteurs concernés par le développement minier ainsi que l'accès aux intéressés à des données identifiant les endroits les plus prometteurs.

Qu'en est-il de l'accompagnement des communautés dont le mode de vie sera bouleversé par l'établissement de compagnies minières? Ainsi, à Saint-Camille, sans prévenir, sans préparation et sans consultation aucune, vingt ans de travail intense qui portent fruits seraient balayés par l'arrivée de projets de courte durée dont les impacts, eux, sont plutôt de longue

durée ; ceci en parfaite contradiction avec la vision de la présente *Stratégie* :

***Des territoires riches de leur diversité et de leur patrimoine, forts de l'engagement des collectivités dans leur milieu de vie, lesquelles façonnent ensemble un Québec dynamique, prospère et ouvert sur le monde.***

Concernant ce point, nous formulerons donc les recommandations suivantes :

**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*, aux principes énumérés à l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* du Québec et dans le respect de la vision et des orientations de la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*.
- 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.
- Afin d'assurer la cohérence entre les différentes approches, lois et règlements, et en accord avec les orientations de la présente *Stratégie*, assujettir tout projet gazier ou minier au plan de développement des municipalités et accorder à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* la préséance sur la *Loi sur les mines*.