



AXE 1 : GOUVERNANCE

L'aménagement du territoire implique forcément que des choix soient faits. Des choix de société basés sur un cadre, un ensemble de lois, de règles et de procédures qui façonnent notre manière d'occuper le territoire. Ce cadre d'aménagement constitue le fondement à partir duquel les décideurs peuvent aborder les défis auxquels ils sont confrontés pour développer durablement notre territoire. Des décisions en matière de planification de l'aménagement du territoire sont prises à tous les paliers : du gouvernement du Québec jusqu'à la population en passant par les communautés métropolitaines (CM), les municipalités régionales de comté (MRC) et les municipalités locales. Les structures dont nous nous sommes dotés collectivement pour aménager de manière durable nos milieux de vie demeurent-elles pertinentes, efficaces, efficientes? Les rôles et les responsabilités en matière d'aménagement gagneraient-ils à être redéfinis et précisés? L'État lui-même fait-il preuve d'exemplarité dans l'application du cadre et des orientations qu'il s'est lui-même donnés?

LE CADRE D'AMÉNAGEMENT

Au fil des ans, le Québec s'est donné un cadre législatif et réglementaire, des processus et des outils en matière de planification de l'aménagement du territoire. Si la pertinence de plusieurs de ces leviers fait consensus, force est d'admettre que leur application, sur le terrain, présente des lacunes quant à la prise en compte des nouveaux défis qui se posent à la société sur les plans environnemental, social et économique ainsi que des particularités propres aux territoires.

Portrait des principaux enjeux

Des mécanismes de suivi incomplets

La LAU comporte très peu de dispositions visant à assurer le suivi des obligations du milieu municipal en matière d'aménagement du territoire. Certes, elle prévoit que les CM doivent produire un rapport biennal sur la réalisation des actions et l'atteinte des objectifs inscrits à leur plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Toutefois, elle n'établit pas de façon formelle et précise les éléments de contenu qui doivent figurer à ce rapport ni les suites à y donner.

De plus, la LAU n'établit actuellement aucun mécanisme obligatoire de monitoring associé à l'application des OGAT et des schémas d'aménagement et de développement (SAD).

La portée des documents de planification sur l'évolution du territoire n'est donc pas suffisamment connue pour permettre aux intervenants du milieu municipal et à l'État d'en mesurer les effets et d'adapter en conséquence leurs outils de planification ainsi que le cadre d'aménagement lui-même.

Peu de mécanismes de suivi sont prévus pour démontrer les effets de la planification sur le territoire. De tels mécanismes de suivi permettraient de se doter de cibles, d'en mesurer l'atteinte et de diffuser les résultats auprès de la population.

Des outils dont le potentiel est à optimiser

Certains outils utilisés par les municipalités pour établir leur planification semblent peu adaptés aux besoins de celles-ci. À cet égard, mentionnons le plan d'urbanisme, principal outil de planification sur lequel les municipalités locales s'appuient pour guider leur développement, qui semble peu adapté, particulièrement dans les municipalités de petite taille. La majorité des plans d'urbanisme en vigueur ont d'ailleurs été adoptés avant 2010 (Rochefort, 2019). Les modifications ponctuelles sont privilégiées plutôt que les démarches de révision complète.

Les organismes municipaux disposent aussi d'une variété appréciable d'outils réglementaires leur permettant de mener à bien leurs projets ou de contrôler l'utilisation du sol adéquatement, aux degrés de finesse, de complexité, de contrainte et de souplesse voulus. La plupart d'entre eux n'exploitent toutefois pas tout le potentiel de ces outils. Parmi les freins à leur utilisation optimale se trouvent :

- le contexte de croissance;
- la méconnaissance des aspects légaux ou techniques;
- les exigences provenant des paliers supralocaux;
- le manque de personnel et les ressources limitées pour l'élaboration et la mise à jour des règlements d'urbanisme et des outils réglementaires ainsi que leur suivi, particulièrement dans certaines municipalités de petite taille.

De plus, les outils réglementaires disponibles présentent des lacunes qui empêchent les municipalités de répondre à des besoins précis en ce qui a trait à la conservation des milieux naturels.

Les MRC et les CM doivent également réviser les SAD et les PMAD tous les cinq ans. Ces délais ne sont pas respectés. En effet :

- en 2019, les SAD en vigueur dataient en moyenne de 14 ans;
- les deux PMAD, entrés en vigueur en 2012, n'ont à ce jour jamais été révisés (Gouvernement du Québec, 2010);
- un délai de six ans est nécessaire pour que plus de 80 % des municipalités locales disposent de règlements conformes au SAD¹.

Le non-respect des délais impartis aux intervenants municipaux pour réviser les SAD et les PMAD et en assurer la concordance entraîne des retards dans la révision des documents de planification en urbanisme. Il fait ainsi obstacle à l'atteinte des objectifs en matière d'aménagement du territoire.

Des OGAT à adapter aux nouveaux enjeux et aux particularités régionales

La plupart des OGAT n'ont pas été renouvelées depuis 1994. L'actuel cadre gouvernemental en aménagement du territoire n'établit aucune fréquence à laquelle les OGAT devraient être actualisées et renouvelées.

Or, certains enjeux ont pris de l'importance en aménagement du territoire au cours des dernières années et devraient être considérés dans les efforts de planification : réduction des émissions de GES, conséquences des changements climatiques, îlots de chaleur, inondations, mobilité durable, accès au logement, système alimentaire durable et autonomie alimentaire, effets sur la santé et vieillissement de la population, notamment.

Les outils de planification et de réglementation manquent de flexibilité et ne facilitent pas toujours l'atteinte des objectifs en aménagement du territoire que se sont fixés les entités municipales.

Il y a un manque de ressources pour mettre en œuvre la planification. Au-delà des moyens financiers et de main-d'œuvre, on observe un manque d'expertise des intervenants responsables de la planification territoriale et de sa mise en œuvre. De plus, la reconnaissance des différentes expertises en matière d'aménagement du territoire est souhaitée.

Les délais prévus à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour la révision et la concordance des outils de planification des différents paliers ne sont souvent pas respectés par les instances concernées.

Les OGAT ne tiennent pas compte, pour la plupart, des nouveaux enjeux en aménagement du territoire.

¹ Données extraites d'une enquête effectuée par le Ministère au printemps 2018 auprès de 729 municipalités locales.

De façon générale, les OGAT s'appliquent à l'ensemble des MRC du Québec, sans égard à leurs particularités territoriales. Seules exceptions : les OGAT spécifiquement établies pour les 2 CM et pour les 15 MRC périmétropolitaines de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Les organismes et les élus municipaux ont soulevé à maintes reprises le fait que les OGAT ne prennent pas suffisamment en compte les particularités territoriales. En outre, ils expriment sur une base récurrente le souhait que les attentes formulées dans le cadre des OGAT respectent l'autonomie municipale ainsi que les différentes échelles de planification.

MRC : un rôle à renforcer en aménagement du territoire

L'État a créé plusieurs outils de planification relevant des MRC. Mentionnons, à titre d'exemples, les plans de développement de la zone agricole et les plans régionaux des milieux humides et hydriques. Le cadre d'aménagement n'établit pas toujours l'obligation de cohérence entre ces planifications sectorielles et le SAD, compromettant l'atteinte des objectifs en aménagement du territoire, notamment en raison :

- des contradictions entre les documents de planification sur le territoire d'une MRC;
- d'une dilution du rôle du SAD dans la planification du territoire.

Les MRC doivent avoir la capacité d'assumer un rôle accru dans le régime d'aménagement, tout en respectant l'équilibre dans le partage des pouvoirs avec les municipalités locales et l'État.

Une vision à établir et à partager

Les citoyens s'impliquent peu dans les décisions en aménagement du territoire à toutes les échelles de planification. Les mécanismes en place pour favoriser leur participation sont parfois inexistants, souvent limités et peu accessibles. Par exemple :

- la LAU ne prévoit pas l'obligation de consulter la population lors de l'élaboration de nouvelles OGAT;
- les exigences de participation citoyenne des municipalités locales et des MRC sont minimales;
- le recours devant la Commission municipale du Québec en matière de conformité locale est peu adapté aux préoccupations et des citoyens.

Également, certains enjeux d'aménagement du territoire débordent de l'échelle supralocale et concernent plus d'une MRC. Ils nécessiteraient une concertation au niveau régional. Toutefois, les structures existantes permettent difficilement de traiter ces enjeux de façon concertée. De même, il n'existe aucun mécanisme formel supramunicipal d'examen des retombées d'un projet en amont ou en cours de processus d'analyse de conformité.

Le cadre d'aménagement, particulièrement les OGAT, ne permet pas de prendre suffisamment en compte les particularités des différents milieux. Or, une fine connaissance du territoire est requise pour assurer une planification adéquate.

Le rôle et les responsabilités de la MRC en matière d'aménagement du territoire devraient être renforcés. Le partage des compétences entre les paliers local et supralocal n'est pas optimal, par exemple en matière d'environnement. De plus, le rôle du SAD devrait être revu.

Le cadre d'aménagement, particulièrement les OGAT, est complexe, ce qui en limite l'appropriation par les citoyens. Ces derniers devraient être mieux informés, mieux accompagnés et davantage consultés.

Le cadre d'aménagement ne permet pas une concertation et une consultation optimales entre les instances supralocales sur les enjeux qui débordent des limites du territoire d'une même MRC.

Orientation 1

Un cadre d'aménagement du territoire renouvelé pour des collectivités durables

Le cadre d'aménagement du territoire n'a pas été révisé de manière complète depuis trop longtemps. La LAU a plus de 40 ans. Elle n'a jamais fait l'objet d'une révision exhaustive. De plus, le cœur des OGAT n'a pas été révisé depuis plus de 20 ans. Par conséquent, bien que la structure sur laquelle le cadre d'aménagement est établi soit toujours pertinente et qu'elle ait permis de jeter les bases de la planification du territoire québécois, force est d'admettre que ce cadre doit évoluer.

Leviers d'action à explorer

- Un régime axé sur les résultats assurant une mise à jour et une concordance plus efficaces des planifications à toutes les échelles de même qu'une responsabilisation accrue des parties impliquées;
- Un cadre d'aménagement qui permet aux municipalités d'être agiles et de tenir compte de leurs particularités régionales (OGAT, outils d'urbanisme, etc.);
- L'intégration au cadre d'aménagement des principes du développement durable et des enjeux actuels (changements climatiques et transition énergétique, saines habitudes de vie, maintien du cadre bâti patrimonial, conservation de la biodiversité, mobilité durable, etc.) en matière d'aménagement et de développement (particulièrement à la LAU et aux OGAT);
- Une approche collaborative et partenariale entre le gouvernement et les parties concernées (intervenants métropolitains et régionaux, instances municipales, société civile) et un accompagnement du milieu par le gouvernement;
- Le renforcement du rôle de la MRC, notamment dans l'arbitrage des enjeux supralocaux;
- Le SAD comme document fédérateur des différentes planifications qui ont des répercussions en aménagement du territoire à l'échelle des MRC;
- La valorisation du rôle de planificateur des municipalités locales pour une utilisation optimale de leurs outils de planification d'urbanisme;
- La reconnaissance et le soutien de l'expertise ainsi que la mise en commun des ressources à différentes échelles;
- L'appropriation par les citoyens du cadre d'aménagement;
- Une concertation renforcée entre les entités supralocales.

L'EXEMPLARITÉ DE L'ÉTAT

Le leadership de l'État repose notamment sur l'exemplarité de sa gouvernance et de ses interventions en matière d'aménagement du territoire de même que sur la cohérence de ses actions.

Portrait des principaux enjeux

Une vision commune et un leadership du gouvernement à établir

L'État québécois prescrit des priorités en aménagement du territoire. C'est dans ce cadre que le Conseil des ministres adopte les OGAT.

Depuis 2017, la LAU indique que le gouvernement doit consulter les instances représentatives du milieu municipal et toute autre instance de la société civile qu'il juge pertinente lors de l'élaboration des documents définissant les OGAT. Cependant, bien que les questions relatives à la façon dont le territoire est occupé touchent de nombreux groupes et intervenants, aucun dialogue formel n'a été établi avec les partenaires principaux du gouvernement ni avec les Premières Nations et les Inuits, la société civile et la population pour que le Québec puisse établir de grands objectifs et se doter d'une vision concertée et mobilisatrice en matière d'aménagement du territoire.

Sans cette vision concertée, les efforts peuvent être parfois freinés par un manque de cohérence entre :

- les positions des différents ministères et organismes;
- les planifications territoriales de chaque palier (gouvernemental, régional, local);
- les planifications sectorielles relatives à l'aménagement du territoire;
- des politiques, des guides, des plans d'action et des interventions de différents ministères, organismes et mandataires de l'État relativement à l'implantation de nouveaux équipements et infrastructures, qui ne sont pas toujours arrimés les uns aux autres.

Des interventions de l'État qui ont un effet structurant

De façon générale, les équipements et infrastructures publics ont un effet structurant sur l'aménagement du territoire. Or, aucun mécanisme formel ne prévoit la prise en compte de l'aménagement du territoire dans la prise de décision à cet égard. Cela peut conduire, dans certains cas, à une localisation des services publics qui n'est pas en adéquation avec les objectifs poursuivis par les OGAT.

Des terrains nécessitant des investissements moindres dans la mesure où ils ne présentent aucune contrainte ou ne requièrent que peu de travaux peuvent ainsi être convoités, bien qu'ils soient souvent situés en périphérie des secteurs centraux.

Enfin, il n'existe pas de suivi formel sur l'état de la concordance des outils de planification à l'échelle du Québec, qu'il s'agisse des SAD ou des PMAD. En conséquence, les choix de localisation des grands projets d'équipements et d'infrastructures de l'État ne s'appuient pas sur des analyses d'impact détaillées sur le territoire où ils sont implantés.

Le leadership du gouvernement en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire doit être renforcé. La détermination d'une vision, élaborée de concert avec l'ensemble des acteurs concernés, est requise. Cette vision devrait notamment avoir pour objectif de contribuer à la lutte contre les changements climatiques et à l'adaptation à ces derniers, au développement durable et à la conservation des milieux naturels et du territoire agricole.

Les interventions de l'État sur le territoire doivent s'inscrire dans une compréhension globale des enjeux et avec davantage de cohérence.

L'implantation des équipements, des services ou des infrastructures de l'État ne contribue pas toujours à un aménagement optimal du territoire malgré leur potentiel structurant et fédérateur de développement.

L'absence de suivi de la concordance des outils de planification ne facilite pas la prise en compte de l'aménagement du territoire dans la prise de décision.

Orientation 2

Un État dont l'exemplarité et la cohérence participent à l'aménagement responsable des territoires

À travers le cadre législatif et réglementaire, par ses orientations, ses planifications et ses interventions, l'État joue un rôle central en aménagement du territoire. Voilà pourquoi il doit exercer un leadership accru afin d'assurer la cohérence des actions et des interventions et d'harmoniser l'ensemble des planifications à tous les paliers de décision.

Leviers d'action à explorer

- Des choix d'aménagement qui font l'objet d'analyses des impacts anticipés sur le territoire et les ressources, lesquelles sont rendues publiques;
- La localisation optimale des équipements et des infrastructures de l'État et le respect du cadre d'aménagement, particulièrement des OGAT, par celui-ci;
- Le leadership du Ministère en urbanisme et en aménagement du territoire au sein du gouvernement (coordination, arbitrage, etc.) basé sur une collaboration dynamique et efficace avec les ministères et organismes dans le cadre de leurs responsabilités et expertises respectives;
- Des mécanismes permettant une meilleure prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire et d'urbanisme dans le cadre de la mise en œuvre des planifications et des projets des ministères et organismes;
- Des projets financés par l'État et des programmes d'aide financière contribuant à favoriser un aménagement durable du territoire.

LES MILIEUX NORDIQUES

L'aménagement du territoire en milieu nordique (soit le territoire couvert par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois [CBJNQ] et la Convention du Nord-Est québécois [CNEQ]) présente des particularités liées notamment à l'organisation territoriale. Les questions d'aménagement du territoire relèvent de nombreuses instances et sont soumises à des règles qui diffèrent d'une catégorie de terres à l'autre, d'une organisation à l'autre. Le climat propre à ces régions impose des contraintes supplémentaires quant à la planification des projets ainsi qu'à la logistique qui y est rattachée.

Portrait des principaux enjeux entendus lors des consultations

Les constats et les enjeux des orientations 3 et 4 sont en grande partie basés sur des éléments mentionnés par les représentants des Premières Nations et des Inuits lors des rencontres d'échanges tenues en avril 2021 dans le cadre de la réalisation du portrait de la situation de l'aménagement du territoire au Québec.

Une gouvernance particulière

En territoire conventionné, l'organisation territoriale est différente de celle des autres régions du Québec. La LAU ne s'applique pas sur les territoires situés au nord du 55^e parallèle, ni sur certaines terres situées au sud du 55^e parallèle visées par les dispositions de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*. Plusieurs organisations et communautés se côtoient sur le territoire. Cette diversité se reflète dans l'attribution des compétences aux différentes autorités et organisations responsables des questions d'aménagement du territoire.

Ainsi, la gestion de l'aménagement du territoire relève des entités suivantes au Nord-du-Québec, au sud du 55^e parallèle :

- Le Gouvernement de la nation crie;
- Les municipalités de villages cris;
- Les Premières Nations cries;
- Le conseil de bande de la communauté de Kawawachikamach, la seule communauté naskapie;
- Le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (GREIBJ).

Et au nord du 55^e parallèle, elle est sous la responsabilité des instances suivantes :

- L'Administration régionale Kativik (ARK);
- Les 14 villages nordiques, reconnus comme des municipalités;
- La municipalité de village naskapi, la municipalité de village cri Whapmagoostui et la Première Nation crie de Whapmagoostui.

Des enjeux de gouvernance à analyser

Lors des rencontres d'échanges, des représentants des communautés autochtones ont mentionné qu'il serait souhaitable d'améliorer la prévisibilité des activités et projets sur le territoire afin de faciliter leur intégration à la planification locale et régionale de l'aménagement du territoire.

En outre, les représentants des communautés autochtones estiment qu'il est difficile de voir comment les différentes planifications ministérielles s'arriment entre elles et avec la vision globale qui les guide, en dépit de l'existence de mécanismes ministériels de coordination et d'outils de planification fédérateurs. Il semble qu'en raison des multiples niveaux de compétence des entités, la collaboration entre les instances peut soulever des défis, notamment sur le plan de la conciliation de leurs visions respectives.

L'organisation territoriale dans le Nord québécois est un modèle unique au Canada. Les spécificités de gouvernance du territoire nordique sont complexes.

La prévisibilité des projets favorise la cohérence des outils de planification avec les activités menées sur le territoire.

Plusieurs planifications territoriales et instances se côtoient sur le territoire conventionné.

Enfin, le cadre en aménagement prévu à la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* est perçu comme désuet par les représentants des Inuits et des Naskapis. Cette loi n'a pas été révisée en profondeur depuis son adoption, en 1978.

La nécessité d'aménager le territoire dans une perspective durable

L'aménagement durable des territoires nordiques s'accompagne de défis liés aux aléas naturels, notamment les inondations, les glissements de terrain, la submersion côtière et les avalanches. Or, le cadre législatif et réglementaire ne prévoit aucune obligation d'inscrire, dans les outils de planification, les zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes. Au Nunavik, par exemple, en ce qui concerne la planification, la construction et le suivi des infrastructures, il n'existe aucun mécanisme obligeant les intervenants à prendre en compte les zones exposées à des aléas naturels ou dans lesquelles la stabilité des sols peut être compromise. Comme plusieurs villages nordiques sont affectés par la fonte du pergélisol, cela pose des enjeux de pérennité des infrastructures et de sécurité pour les personnes et a des incidences économiques, d'autant plus que les normes de construction adaptées au milieu nordique ne sont pas obligatoires, bien qu'elles existent.

Par ailleurs, le niveau de croissance démographique au Nunavik devrait se maintenir au cours des prochaines années, ce qui pourrait engendrer une hausse des besoins de logements et de services municipaux.

Une planification rigoureuse des projets d'aménagement et d'infrastructures est importante, compte tenu du contexte particulier du Nunavik, lequel se caractérise par une courte période de construction et le recours nécessaire au transport des matériaux par bateaux. Les défis dans le domaine de la construction sont amplifiés, puisque certains villages nordiques sont confrontés à une pénurie de matériaux granulaires. L'ensemble de ces facteurs exerce une pression à la hausse sur les coûts des projets.

Aussi, la planification détaillée des secteurs d'expansion urbaine requiert plusieurs années. Toutefois, le manque de prévisibilité des projets de construction limite les possibilités sur le plan de la conception de bâtiments adaptés aux effets des changements climatiques, dont le dégel du pergélisol.

Par ailleurs, au Nunavik, le climat particulier entraîne des défis relativement à la distribution de l'eau potable et à la collecte des eaux usées. Ces services ne peuvent être assurés par un système de conduites en raison du pergélisol et se font présentement par camion-citerne. Ce fonctionnement entraîne plusieurs contraintes, soit celles de limiter la quantité d'eau potable par logement et d'exposer la population à des interruptions de service fréquentes, par exemple en raison de bris d'équipements ou de tempêtes.

De plus, l'augmentation des activités des industries de mise en valeur des ressources naturelles entre les 49° et 55° parallèles peut soulever des enjeux de cohabitation. Par exemple, la multiplication des chemins peut se révéler problématique pour la connectivité écologique et avoir des répercussions sur les activités traditionnelles.

Les dispositions législatives sur les compétences des instances du Nunavik en matière d'aménagement du territoire n'ont pas évolué depuis leur adoption.

La planification de l'aménagement du territoire doit tenir compte des aléas naturels et des effets des changements climatiques.

Le parc de logements ne répond pas adéquatement aux besoins des communautés conventionnées, ce qui pourrait avoir des répercussions sur la santé physique et mentale des individus.

La conciliation des usages du territoire peut représenter un défi.

Un besoin de soutien des intervenants

L'ARK offre son soutien aux villages nordiques sur les questions d'aménagement du territoire municipal. De façon générale, les équipes de planification des nations conventionnées en aménagement du territoire font face à des défis de recrutement et de rétention du personnel. Or, une augmentation des demandes de consultation auprès des communautés est observée, entre autres en raison du développement minier sur les territoires, ce qui augmente la charge de travail de leurs équipes.

Bien que le GREIBJ et le Gouvernement de la nation crie puissent déclarer leur compétence en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, il n'existe actuellement pas de SAD du territoire ou de document équivalent.

La disponibilité des ressources techniques et professionnelles dans le Nord est limitée, notamment en raison de l'isolement des communautés nordiques.

Orientation 3

En milieu nordique, des processus de planification territoriale favorisant une approche durable et intégrée en aménagement du territoire

Sur le territoire couvert par la CBJNQ et la CNEQ, l'organisation territoriale diffère de celle au sud du Québec. En effet, des instances gouvernementales et administratives uniques y ont été instituées. Leurs spécificités de gouvernance présentent des particularités uniques en matière d'aménagement du territoire. De plus, l'aménagement durable du territoire s'accompagne de défis liés aux spécificités de ces zones, comme l'isolement de certaines communautés et les effets des changements climatiques propres aux régions en climats arctique et subarctique. Il apparaît donc nécessaire que le gouvernement du Québec soutienne les communautés inuites et crie ainsi que la communauté naskapie dans la documentation des problématiques actuelles, dans l'adoption de bonnes pratiques ainsi que dans leurs outils de planification.

Leviers d'action à explorer

- Une meilleure connaissance des rôles et responsabilités des intervenants en aménagement du territoire au Québec nordique de même que du cadre applicable;
- La détermination des enjeux et des outils relatifs à l'aménagement du territoire tenant compte de la spécificité nordique;
- Un aménagement durable des territoires nordiques (ex. : accès au territoire, protection du patrimoine et des milieux naturels, sécurité des infrastructures, logement);
- Des intervenants locaux davantage soutenus par le gouvernement du Québec en matière d'aménagement du territoire, dans le respect des conventions nordiques et des ententes qui en découlent.

LES COMMUNAUTÉS MÉRIDIONALES

Les Premières Nations entretiennent un lien privilégié avec le territoire. Elles fréquentent des territoires qui s'étendent bien au-delà des limites des terres de réserve et des établissements autochtones et cohabitent avec les collectivités du milieu municipal. Les Premières Nations, en tant qu'usagers du territoire, sont des acteurs importants de l'aménagement du territoire. À ce titre, celles-ci doivent pouvoir s'impliquer sur ces questions et disposer d'occasions pour faire valoir leur point de vue et leurs préoccupations à leur égard, que ce soit, notamment, dans le contexte de processus de consultation menés par le gouvernement du Québec ou d'occasions de dialogue avec le milieu municipal.

Portrait des principaux enjeux entendus lors des consultations

Des modalités de consultation et de collaboration à renforcer

Les représentants des Premières Nations estiment que les démarches gouvernementales de consultation ou le dialogue dans le cadre d'initiatives municipales de collaboration gagnent à être amorcés en amont de la prise de décision visant l'aménagement du territoire. Les communautés autochtones sont notamment consultées par le gouvernement sur des projets et initiatives spécifiques qui requièrent la délivrance de permis ou l'octroi de droits ou d'autorisations, mais leurs représentants rappellent qu'un dialogue engagé à l'étape de la planification pourrait contribuer à une meilleure prise en compte de leurs préoccupations. Les représentants ont affirmé que les communautés autochtones souhaitent être parties prenantes de l'aménagement du territoire en plus d'être consultées en vertu des obligations constitutionnelles de la Couronne lorsque requis.

Lorsque des consultations sont menées pour permettre aux Premières Nations de partager leurs préoccupations au regard d'initiatives en aménagement du territoire, une bonne pratique consiste à partager une rétroaction afin qu'elles obtiennent l'information sur les efforts déployés pour prendre en compte leurs intérêts et leurs droits. Les représentants des Premières Nations estiment que l'établissement d'une approche de concertation continue contribuerait à une meilleure prise en compte de leurs préoccupations dans les exercices d'aménagement du territoire.

Compte tenu du grand nombre de démarches de planification ministérielles et sectorielles, les Premières Nations estiment qu'un renforcement de la coordination et des mécanismes d'arrimage contribuerait à faciliter leur participation à ces exercices.

En plus d'être encouragé, l'échange entre le milieu municipal et les communautés autochtones est également prescrit dans le document d'OGAT intitulé *Pour assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire*, dans le cadre de l'identification des territoires incompatibles avec l'activité minière. Néanmoins, les représentants des Premières Nations remarquent que les municipalités ont des pratiques très variables lorsqu'elles prennent contact et échangent avec eux à l'égard de divers projets d'aménagement du territoire.

Des représentants de Premières Nations estiment qu'il y a peu d'instances régionales de concertation et de planification auxquelles elles peuvent participer, ce qui limiterait les occasions de contribuer à l'élaboration de visions, de stratégies ou de planifications d'envergure supralocale.

Un dialogue engagé avec les Premières Nations à l'étape des planifications en aménagement du territoire contribue à une meilleure prise en compte de leurs préoccupations.

Orientation 4

Un dialogue accru avec les Premières Nations en matière d'aménagement du territoire en amont de la prise de décision.

De manière générale, les Premières Nations entretiennent un lien étroit avec le territoire. L'utilisation qu'elles en font, notamment les droits qu'elles peuvent exercer en lien avec les pratiques traditionnelles, fait d'elles des acteurs pertinents de l'aménagement des territoires. Lorsque des choix en aménagement du territoire peuvent porter atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités des Premières Nations, il peut s'avérer nécessaire de mettre en place des processus pour tenir compte des effets potentiellement préjudiciables des mesures gouvernementales. En plus des obligations en matière de consultation que peut détenir le gouvernement, un dialogue accru avec le milieu municipal et une meilleure compréhension des préoccupations des Premières Nations peuvent contribuer à une planification du territoire plus complète. Dans cette perspective, il est souhaitable pour le gouvernement d'encourager la communication entre les Premières Nations, leurs organisations ou leurs représentants et les milieux municipaux dans le contexte de la planification des territoires municipalisés. Ultiment, ce sont les collectivités entières qui bénéficieront des relations renforcées.

Leviers d'action à explorer

- Des processus de planification en aménagement du territoire tenant compte du point de vue des Premières Nations;
- De nouveaux espaces de dialogue pour entendre les Premières Nations en matière d'aménagement du territoire;
- Une collaboration renforcée entre les intervenants en aménagement du territoire et les Premières Nations;
- Une promotion des pratiques exemplaires relatives aux interactions entre le milieu municipal et les Premières Nations.