

**DE :** Monsieur Jonatan Julien  
Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles

Le

---

**TITRE :** Approbation de l'approche d'affectation du territoire public – Édition révisée

---

## **PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC**

---

### **1- Contexte**

En vertu de la section III du chapitre I de la Loi sur les terres du domaine de l'État (chapitre T-8.1), le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles est responsable de l'affectation des terres du domaine de l'État. Pour ce faire, il doit préparer, avec la collaboration des dix ministères et d'un organisme gouvernemental concernés, des plans d'affectation pour toute partie du domaine de l'État qu'il détermine.

Les plans d'affectation du territoire public (PATP) en vigueur font connaître les intentions du gouvernement en matière d'utilisation et de protection du territoire public (terres du domaine de l'État et ressources naturelles qu'elles recèlent).

Les PATP ont été élaborés sur la base d'une nouvelle approche d'affectation du territoire public, adoptée par le gouvernement en 2005, qui avait revu complètement celle qui était en vigueur depuis les années 1980. La réalisation des PATP selon cette nouvelle approche permet au gouvernement d'obtenir une vision globale de l'utilisation et de la protection du territoire public et de faire connaître aux acteurs concernés ses intentions. L'approche a été mise en place dans un contexte où la multiplication des acteurs interpellés par l'utilisation du territoire public ainsi que la diversification des demandes d'utilisation des terres et des ressources posaient des enjeux relatifs à la cohérence et à l'harmonisation des interventions sur le territoire.

L'approche d'affectation du territoire public décrit les principes qui doivent guider l'exercice d'affectation ainsi que les étapes de réalisation des PATP. Elle prévoit aussi les balises nécessaires à la mise en œuvre des orientations véhiculées par les PATP dans les activités des ministères et des organismes gouvernementaux, liées à l'utilisation et à la protection du territoire public, ainsi que l'obligation légale, pour les organismes municipaux concernés, de se conformer à ces orientations. Les modalités de modification des PATP y sont aussi mentionnées.

La concordance des interventions des acteurs gouvernementaux et régionaux concernés avec les PATP permet d'obtenir la cohérence et l'harmonisation recherchées. Les PATP sont réalisés sur la base des régions administratives.

Avec l'accord du milieu régional, l'approche d'affectation du territoire public a été légèrement modifiée en 2011 pour permettre de fusionner les étapes de consultation des acteurs externes concernés.

L'approche actuelle d'affectation prévoit la participation des milieux régional et local ainsi que celle des communautés autochtones à la réalisation des PATP, mais pas celle du public en général. À l'époque, il avait été considéré que les instances municipales représenteraient la voix des citoyens, alors que le monde municipal était le principal partenaire visé par les orientations d'affectation.

Sur la base de cette approche, des PATP ont été approuvés par le gouvernement pour douze régions administratives depuis 2012 (soit cinq en 2012, six en 2015 et un autre en 2017). Un treizième plan, prévu en deux sections (Kativik et Eeyou Istchee Baie-James), est en élaboration pour la région du Nord-du-Québec. Parmi les douze PATP approuvés, quatre font actuellement l'objet d'une mise à jour.

## **2- Raison d'être de l'intervention**

En 2017, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) a rendu publiques ses orientations en matière d'acceptabilité sociale. L'une de ces orientations (orientation 2) prévoit de rendre plus transparents et plus participatifs les mécanismes de planification et de conciliation des usages dans les PATP et d'actualiser ces derniers. Afin de mettre en œuvre cette orientation, le MERN a réalisé un bilan de l'approche d'affectation en y incluant, notamment, une consultation ciblée auprès des principaux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés. L'orientation 2 prévoit également d'inclure la participation des citoyens lors de la réalisation et de la modification des PATP.

Le bilan de l'approche actuelle d'affectation a fait ressortir la nécessité d'améliorer certains éléments de la démarche, principalement afin :

- d'inciter les acteurs gouvernementaux concernés à mieux prendre en compte les orientations contenues dans les PATP (mécanismes de suivi, précisions quant aux attentes liées à la mise en œuvre des orientations);
- de mieux faire état de la prise en compte des préoccupations des acteurs régionaux et des communautés autochtones;
- d'alléger le processus de modification<sup>1</sup> des PATP;
- de rendre le PATP plus convivial.

Pour améliorer l'approche d'affectation à la suite des constats issus du bilan et pour mettre en œuvre l'orientation 2 en matière d'acceptabilité sociale visant à rendre plus transparents et plus participatifs les mécanismes de planification et de conciliation des usages dans les PATP, il serait nécessaire de procéder à la révision de l'approche d'affectation en vigueur. Grâce à cette révision, l'exercice d'affectation du territoire public deviendrait plus transparent et inclusif, avec des effets positifs sur la cohérence des interventions gouvernementales sur le territoire public, la conciliation des usages et l'acceptabilité sociale des projets de mise en valeur.

---

<sup>1</sup> Pour donner suite à cette recommandation, des modifications légales seront aussi à envisager, étant donné que la Loi sur les terres du domaine de l'État prévoit, à l'article 21, que le plan d'affectation peut être modifié par le ministre de la même manière qu'il est préparé.

### 3- Objectifs poursuivis

L'approche révisée d'affectation du territoire public vise à répondre aux objectifs suivants :

- démocratiser davantage l'exercice d'affectation du territoire public;
- renforcer la cohérence des interventions gouvernementales sur le territoire public;
- alléger le processus de modification des PATP.

### 4- Proposition

L'approche révisée d'affectation du territoire public prévoit une série de modifications qui permettraient d'obtenir les gains suivants en lien avec les objectifs poursuivis, à savoir :

#### *1. Démocratiser davantage l'exercice d'affectation du territoire public*

Afin de répondre à cet objectif, l'approche révisée prévoit les éléments suivants :

- la participation des citoyens;
- l'implication plus étroite des organismes ayant des responsabilités en aménagement du territoire et des communautés autochtones dès le début du processus d'affectation ainsi que la participation des municipalités régionales de comté (MRC) et des communautés métropolitaines (CM) à des étapes clés de la démarche;
- une rétroinformation sur la prise en compte des besoins et des intérêts exprimés par les acteurs consultés;
- une meilleure prise en compte des éléments de nature sociale (valeurs, appartenance au territoire, éléments culturels) dans les choix d'affectation;
- l'ajout de l'acceptabilité sociale des projets comme élément d'analyse à considérer pour définir l'intention gouvernementale.

#### *2. Renforcer la cohérence des interventions gouvernementales sur le territoire public*

L'approche révisée propose l'ajout des éléments suivants :

- l'obligation, pour les ministères et organisme concernés, de se doter d'un plan d'action pour la mise en œuvre des PATP et d'en faire la reddition de comptes dans leur rapport annuel de gestion. Ce plan et cette reddition de comptes pourraient porter :

- sur les actions envisagées<sup>2</sup> pour modifier un processus de gestion ou de planification afin de tenir compte des orientations contenues dans un PATP;
  - sur les mesures à mettre en place, comme des formations ou des lignes directrices pour sensibiliser les intervenants à la nécessité d'assurer la compatibilité avec les PATP;
  - sur l'ajustement de politiques ou de programmes;
  - sur l'intégration des PATP dans les bases de données des ministères et organismes.
- une mention sur la nécessité d'assurer la compatibilité des interventions des ministères et des organismes gouvernementaux sur le territoire public avec les orientations véhiculées par les PATP;
  - des précisions quant à la formulation des intentions gouvernementales et des objectifs spécifiques pour mieux encadrer la prise en compte des orientations véhiculées par les PATP et pour faciliter leur application dans la gestion du territoire public de chaque acteur concerné;
  - le remplacement du suivi biennal par un suivi triennal afin d'octroyer plus de temps aux acteurs gouvernementaux concernés pour prendre en compte les orientations véhiculées par les PATP;
  - l'obligation, pour le MERN, d'informer le gouvernement du contenu des bilans triennaux et de les rendre publics.

### *3. Alléger le processus de modification des PATP*

Dans le cadre des mises à jour des PATP, l'approche révisée prévoit la possibilité de ne pas consulter systématiquement les acteurs et les communautés autochtones concernés ainsi que les citoyens. Par exemple, il n'y aurait pas de consultation lorsqu'une mise à jour découlerait d'une décision gouvernementale impliquant déjà des consultations publiques, comme dans le cas d'une aire protégée légalement constituée. Dans ces cas particuliers, il serait possible de diminuer les délais associés à la mise à jour des PATP. Pour alléger davantage le processus de modification des PATP, il sera nécessaire de passer par des modifications législatives.

## **5- Autre option**

L'autre option consiste à poursuivre la mise à jour et la modification des PATP selon l'approche d'affectation du territoire public présentement en vigueur. Cette option maintiendrait le processus en cours depuis 2005. Cependant, ce statu quo ne permettrait pas d'adapter l'exercice d'affectation aux réalités de gestion du territoire d'aujourd'hui ni de renforcer la cohérence des interventions gouvernementales sur le territoire public. Elle ne permettrait pas non plus d'alléger le contenu des PATP afin de les rendre plus conviviaux ni de tenir compte des recommandations issues du bilan de l'approche d'affectation en vigueur.

---

<sup>2</sup> Les modalités de reddition de comptes seront développées avec la collaboration des ministères et organisme concernés.

## **6- Évaluation intégrée des incidences**

L'affectation du territoire public est basée sur la prise en compte des dimensions environnementale, sociale et économique. La proposition d'approche révisée permettrait de bonifier ces volets par des mesures visant à améliorer la participation des MRC, des CM ainsi que des communautés autochtones et à intégrer la participation citoyenne. Ainsi, leur implication plus étroite et en amont dans la démarche assurerait une meilleure prise en compte de leurs préoccupations en plus de permettre une meilleure transparence et compréhension, au sein de la population, des intentions gouvernementales en matière d'utilisation et de protection du territoire public.

Les modifications contenues dans la proposition d'approche révisée auraient également comme effet de renforcer la cohérence des interventions gouvernementales liées à l'utilisation et à la protection du territoire public par des mesures visant une meilleure prise en compte des orientations véhiculées par les PATP et, par conséquent, une meilleure performance des PATP comme outil gouvernemental d'aménagement du territoire public québécois.

En prévoyant des dispositions visant à alléger et à moderniser le contenu des PATP, la proposition d'approche révisée d'affectation vise une plus grande souplesse et un meilleur dynamisme des PATP comme outil de planification, ce qui aurait comme effet de faciliter leur application par les organismes ayant des responsabilités en matière d'aménagement du territoire.

## **7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes**

Des consultations sur la proposition d'approche révisée d'affectation ont eu lieu auprès des acteurs gouvernementaux suivants :

- ministère des Affaires municipales et de l'Habitation;
- ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation;
- ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs;
- ministère de la Culture et des Communications;
- ministère de l'Économie et de l'Innovation;
- ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques;
- ministère de la Sécurité publique;
- ministère des Transports;
- Ministère du Tourisme;
- Hydro-Québec.

Le MERN a aussi tenu des consultations auprès d'acteurs externes, des communautés autochtones et des citoyens, en juillet et en août 2018. Plus d'une quarantaine d'associations et d'organismes régionaux et nationaux ainsi que toutes les communautés autochtones ont été invités à faire part de leurs commentaires sur les modifications proposées à l'approche d'affectation actuellement en vigueur. Au total, plus d'une centaine d'intervenants externes ont été consultés.

Les modifications proposées ont été bien reçues par les acteurs consultés, tant au sein du gouvernement qu'à l'externe. Dans la mesure où ils concernaient les modifications proposées à l'approche actuelle d'affectation du territoire public, les commentaires transmis par ces acteurs et par les communautés autochtones ont été intégrés dans la version soumise pour adoption.

## **8- Mise en œuvre, suivi et évaluation**

À la suite de l'adoption de l'approche d'affectation du territoire public – édition révisée, le MERN, qui coordonne l'exercice d'affectation en vertu de la Loi sur les terres du domaine de l'État, amorcera la révision des PATP. Au cours de la première année suivant l'adoption de l'approche d'affectation – édition révisée, le cadre de référence encadrant la réalisation et la modification des PATP sera revu afin d'intégrer les nouvelles dispositions et d'améliorer les modalités de leur préparation. En se basant sur les délais qui ont été nécessaires pour la réalisation des douze PATP actuels, il est estimé que, dans un premier temps, les PATP qui n'ont pas fait l'objet d'une élaboration ou d'une mise à jour récente pourront être révisés au cours des cinq années suivantes. Les autres PATP seront mis à jour ou révisés par la suite dans des délais similaires.

Les activités de démocratisation de l'exercice d'affectation prévues à l'approche révisée d'affectation et visant à mieux intégrer l'acceptabilité sociale dans la démarche d'affectation, telles que les consultations élargies et publiques et la rétroinformation à la suite de ces consultations, pourraient toutefois requérir des délais supplémentaires lors de la réalisation, de la révision et de la mise à jour d'un PATP.

La mise en œuvre des PATP comprend la réalisation de bilans de suivi triennal, ce qui permettra de rendre compte de l'application des orientations véhiculées par les PATP. Les bilans seront rendus publics. De plus, les ministères et les organismes concernés par l'utilisation et la protection du territoire public devront mettre en place un plan d'action pour l'application des PATP et assurer une reddition de comptes dans leurs rapports annuels de gestion respectifs. De cette manière, il est estimé que la cohérence des interventions gouvernementales sur le territoire public sera renforcée.

## **9- Implications financières**

Les coûts associés à la mise en œuvre de l'approche révisée d'affectation du territoire public et à la révision des PATP qui s'en suivra seront assumés à même les budgets réguliers du MERN.

## **10- Analyse comparative**

Au Canada, trois provinces retiennent davantage l'attention dans le domaine de la planification du territoire, soit la Colombie-Britannique, l'Ontario et l'Alberta.

Dans le cas de la Colombie-Britannique (85 % de terres publiques), les priorités relatives à l'utilisation du territoire sont précisées dans le cadre de la planification de la gestion stratégique des terres et des ressources. En 2006, on dénombrait 26 plans de gestion des terres et des ressources - LRMP (Land and Resource Management Plans). Comme dans le cas de l'affectation du territoire public au Québec, les plans ont comme but d'établir des orientations pour guider les interventions des acteurs concernés pour répondre à des objectifs d'ordre économique, environnemental et culturel. Par contre, la participation du public y est prévue et a lieu dès le début du processus de planification. Les plans sont réalisés à l'échelle régionale et sont approuvés par le gouvernement. Afin de faciliter leur mise en œuvre, 102 plans de gestion durable des ressources – SRMP (Sustainable Resource Management Plans) visent à faciliter la prise de décision en matière de gestion des ressources, en précisant les objectifs de gestion à plus petite échelle.

En 2006 et 2008, le gouvernement a adopté de nouvelles orientations afin d'alléger notamment la mise à jour et la révision des plans. À titre d'exemple, il y est précisé que les modifications doivent cibler des composantes du plan et non le plan au complet et que le choix de procéder à des modifications doit être soumis à un processus décisionnel plus rigoureux. Ces orientations sont aussi issues d'une analyse des coûts, des bénéfices et des risques associés à la planification stratégique de l'utilisation du territoire, dans un contexte où la réalisation d'un bon nombre de SRMP (93) n'avait pas encore été amorcée.

De manière semblable au Québec, la Colombie-Britannique a amorcé en 2018 des travaux pour moderniser la planification du territoire, avec la participation des communautés autochtones, des acteurs non gouvernementaux concernés et des citoyens. Le gouvernement a alloué 16 M\$ sur trois ans pour adapter la planification à de nouveaux intrants tels que les relations avec les communautés autochtones, la croissance économique et la diversification des demandes d'utilisation des terres publiques, mais aussi pour alléger le processus de planification, dans un contexte où les ressources gouvernementales sont limitées.

En Ontario, la planification des terres de la Couronne, qui occupent environ 87 % du territoire de la province, est réalisée conformément à la Loi sur les terres publiques, aux politiques et aux lignes directrices relatives à l'aménagement du territoire. Les plans d'aménagement touchent différentes zones du centre et du moyen-nord de l'Ontario. Ils sont élaborés avec la participation des municipalités et approuvés par le ministre des Ressources naturelles et des Forêts. Dans le Grand Nord de l'Ontario, des plans communautaires d'aménagement sont préparés par les communautés autochtones concernées et gérés en vertu de la Loi sur le Grand Nord. Les plans transmettent des orientations d'aménagement. Ils comportent plusieurs désignations allant de la mise en valeur des ressources à leur conservation ainsi que des renseignements sur les activités permises dans une zone donnée. Dépendamment de leur importance, les modifications aux plans peuvent faire l'objet de consultations publiques, en ligne, par courrier ou lors de séances de type portes ouvertes.

Les renseignements contenus dans les plans d'aménagement sont inscrits dans une base de données interactive (l'Atlas et politiques d'aménagement des terres de la Couronne).

En Alberta, l'*Alberta Land Stewardship Act* (2009) encadre la préparation des plans régionaux. La planification intégrée de l'utilisation des terres publiques (60 % du territoire de la province) et privées ainsi que des ressources est transmise par l'intermédiaire de ces plans, qui guident la prise de décision en matière d'utilisation du territoire aux échelles municipale et provinciale. Comme c'est le cas pour le Québec, les plans municipaux doivent être conformes aux orientations gouvernementales véhiculées par ces plans à l'échelle régionale. À ce jour, deux plans régionaux sur sept ont été adoptés en vertu du *Land-Use Framework*. Les plans régionaux sont réalisés avec la participation des communautés autochtones, des utilisateurs, des élus et des autres acteurs concernés. Le but des plans est notamment d'intégrer les politiques et les stratégies provinciales liées à la gestion des terres et des ressources et de véhiculer des orientations claires pour les utilisateurs et les décideurs. La participation des acteurs concernés et du public se fait par des rencontres de type portes ouvertes ou en ligne. Des plans plus détaillés peuvent accompagner la mise en œuvre des plans régionaux lorsque des situations ou des objectifs particuliers sont déterminés.

Des orientations ont été prises pour assurer plus de transparence et une meilleure reddition de comptes dans le cadre du processus décisionnel lié à la réalisation des plans ainsi que pour faciliter la participation des municipalités aux consultations.

Le ministre de l'Énergie et  
des Ressources naturelles,

JONATAN JULIEN