

**Pour un développement harmonieux et durable
du territoire public**

L'APPROCHE D'AFFECTATION DU TERRITOIRE PUBLIC

Édition révisée

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES



Mars 2021

Photo couverture : Jean-Marc Beaubien

Dépôt légal

© Gouvernement du Québec

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2021

ISBN 978-2-550-88902-1 (PDF)

TABLE DES MATIÈRES

1-	Mise en contexte.....	1
2-	Le rôle particulier et la portée du plan d'affectation dans la gestion du territoire public.....	2
3-	Renforcer la cohérence des interventions sur le territoire public.....	5
4-	Une réalisation régionale aux multiples acteurs.....	6
4.1	<i>Les acteurs gouvernementaux.....</i>	6
4.2	<i>Les acteurs des milieux régional et local, les communautés autochtones et les citoyens.....</i>	7
5-	La démarche de réalisation et de modification des plans d'affectation du territoire public.....	9
5.1	<i>La collecte de l'information de base.....</i>	11
5.2	<i>La prise en compte des intérêts et des préoccupations des milieux régional, local et autochtone.....</i>	12
5.3	<i>Le découpage du territoire en zones et leur description.....</i>	12
5.4	<i>La détermination de la problématique et des enjeux.....</i>	12
5.5	<i>La définition de l'intention gouvernementale.....</i>	12
5.6	<i>L'attribution de la vocation.....</i>	15
5.7	<i>La définition d'objectifs spécifiques.....</i>	17
5.8	<i>L'évaluation des changements apportés à l'utilisation existante.....</i>	17
5.9	<i>La consultation sur une proposition de plan.....</i>	17
5.10	<i>L'approbation.....</i>	17
6-	Le contenu des plans d'affectation	18
7-	La mise en œuvre des plans d'affectation.....	19
7.1	<i>La mise en application des plans d'affectation.....</i>	19

7.2	<i>Le suivi triennal</i>	20
7.3	<i>La mise à jour</i>	20
Conclusion.....		22

LISTE DES FIGURES

<i>Figure 1 : Liens entre le PATP et les principaux outils et planifications liés aux ressources et au territoire.....</i>	<i>4</i>
<i>Figure 2 : Démarche pour la réalisation des plans d'affectation du territoire public.....</i>	<i>10</i>

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Éléments de réflexion pour définir l'intention gouvernementale.....	14
Tableau 2 : Typologie des vocations.....	16

1- Mise en contexte

Au nom de la collectivité québécoise, le gouvernement du Québec est responsable de la gestion et du développement durables du territoire public.

À cet effet, il a confié au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles le mandat de coordonner l'affectation du territoire public.

Pour assumer cette responsabilité, le ministre utilise un outil prévu dans la Loi sur les terres du domaine de l'État, le Plan d'affectation du territoire public (PATP).

Selon l'article 21 de cette loi, un PATP définit et indique des sites et des unités territoriales et détermine leur vocation en fonction d'objectifs et d'orientations que le gouvernement et les ministères concernés y poursuivent ou entendent y poursuivre, en ce qui a trait à la conservation et à la mise en valeur des ressources et à l'utilisation du territoire.

La réalisation et la modification d'un PATP s'appuient sur la collaboration des ministères et des organismes gouvernementaux concernés par l'utilisation et la protection du territoire public. La participation des acteurs non gouvernementaux (milieu régional et local, organismes et associations, etc.) ainsi que des citoyens est aussi prévue. En vertu de leur statut de nations et de la jurisprudence, les organismes et les communautés autochtones participent de façon distincte à la démarche d'affectation.

Les PATP en vigueur dans la plupart des régions administratives du Québec ont été réalisés sur la base d'une approche d'affectation visant à procurer aux acteurs concernés et aux collectivités une vision intégrée de l'utilisation actuelle et future du territoire public.

Faits saillants relatifs au territoire public

- Au Québec, le territoire public s'étend sur 92% des 1,7 million de kilomètres carrés que représente sa superficie totale.
- Il comprend les domaines terrestre et hydrique et les ressources naturelles qui s'y trouvent.
- La mise en valeur des terres du domaine de l'État et des ressources naturelles contribue significativement à la richesse du Québec.
- Le territoire public possède une biodiversité inestimable qu'il convient de préserver.
- Plusieurs ministères octroient des droits d'utilisation et différents statuts à des portions de territoire public.
- À l'échelle régionale, les municipalités régionales de comté (MRC) sont impliquées dans la gestion du territoire public par l'intermédiaire de programmes et d'ententes de délégation de gestion mis en place par le gouvernement.
- Plusieurs communautés autochtones revendiquent ou détiennent des droits d'utilisation des terres et des ressources¹.
- En 2018, plus de 225 000 droits et statuts divers étaient en vigueur² et couvraient la presque totalité du territoire public.
- Les premiers PATP ont été réalisés dans les années 1980; ils illustraient principalement les usages existants sur le territoire public.
- En 2005, le gouvernement a adopté une nouvelle approche d'affectation du territoire public, à la suite d'une large consultation des acteurs concernés et des communautés autochtones.
- Sur la base de cette approche, une nouvelle génération de PATP a vu le jour depuis 2012.

¹ En vertu d'ententes conclues avec les gouvernements ou de décisions rendues par les tribunaux.

² Source : MERN, Secteur du territoire, septembre 2018.

Cette édition révisée de l'approche d'affectation vise à rendre plus transparent et participatif l'exercice d'affectation et à renforcer la capacité des PATP d'assurer la cohérence des interventions sur le territoire public.

2- Le rôle particulier et la portée du plan d'affectation dans la gestion du territoire public

L'approche d'affectation du territoire public ne peut être abordée sans qu'on ait, au préalable, situé le plan d'affectation dans la gestion des terres et des ressources du domaine de l'État et précisé ses liens avec les autres outils de gestion et d'aménagement du territoire. Le rôle que le plan d'affectation joue en ces domaines constitue la pierre angulaire de l'approche d'affectation.

Le territoire public est utilisé à de nombreuses fins et fait constamment l'objet de nouvelles demandes des plus variées. De façon générale, l'utilisation et la protection des terres et des ressources du domaine de l'État ainsi que les interventions sur le territoire sont autorisées par l'octroi d'un droit ou d'un statut par les ministères concernés. Pour gérer le territoire public, chaque ministère ou organisme gouvernemental se donne des orientations et des objectifs qui sont définis en fonction de la connaissance qu'il a acquise dans son domaine d'activité. Ces orientations et objectifs sont qualifiés de sectoriels, car ils se rapportent à un domaine unique d'activité. On les trouve, par exemple, dans la législation (lois et règlements), dans des politiques ou dans des planifications qui viennent baliser les actions des ministères et des organismes gouvernementaux ou les interventions des tiers.

Pour harmoniser leurs actions sectorielles, les ministères et organismes gouvernementaux procèdent généralement

par consultation. Les orientations, les objectifs et parfois l'octroi d'un droit ou d'un statut sont soumis à des consultations au sein du gouvernement. Dans plusieurs cas, des organismes des milieux régional, local et autochtone et la population sont aussi consultés sur ces mêmes objets. C'est notamment le cas pour les plans régionaux de développement du territoire public (PRDTP) – volets récréotouristique et éolien, les plans d'aménagement forestier intégré (PAFI) et les projets d'aires protégées.

La répartition des responsabilités entre plusieurs ministères et organismes gouvernementaux requiert un outil permettant de développer et de partager une vision intégrée, prospective et gouvernementale de l'utilisation et de la protection des terres du domaine de l'État et des ressources qui s'y trouvent. Cet outil est le PATP. Il joue un rôle unique dans la gestion des terres et des ressources, un rôle de planification et de coordination des choix et des décisions gouvernementales pour l'utilisation et la protection du territoire public dans l'intérêt de la collectivité.

Les connaissances détenues par les ministères et les organismes gouvernementaux, leurs orientations et leurs objectifs sectoriels de même que les droits et les statuts qu'ils octroient constituent des intrants importants lors de la préparation des plans d'affectation. Ils sont complétés avec l'information transmise par les acteurs régionaux, locaux et par les communautés autochtones interpellés par l'utilisation du territoire public.

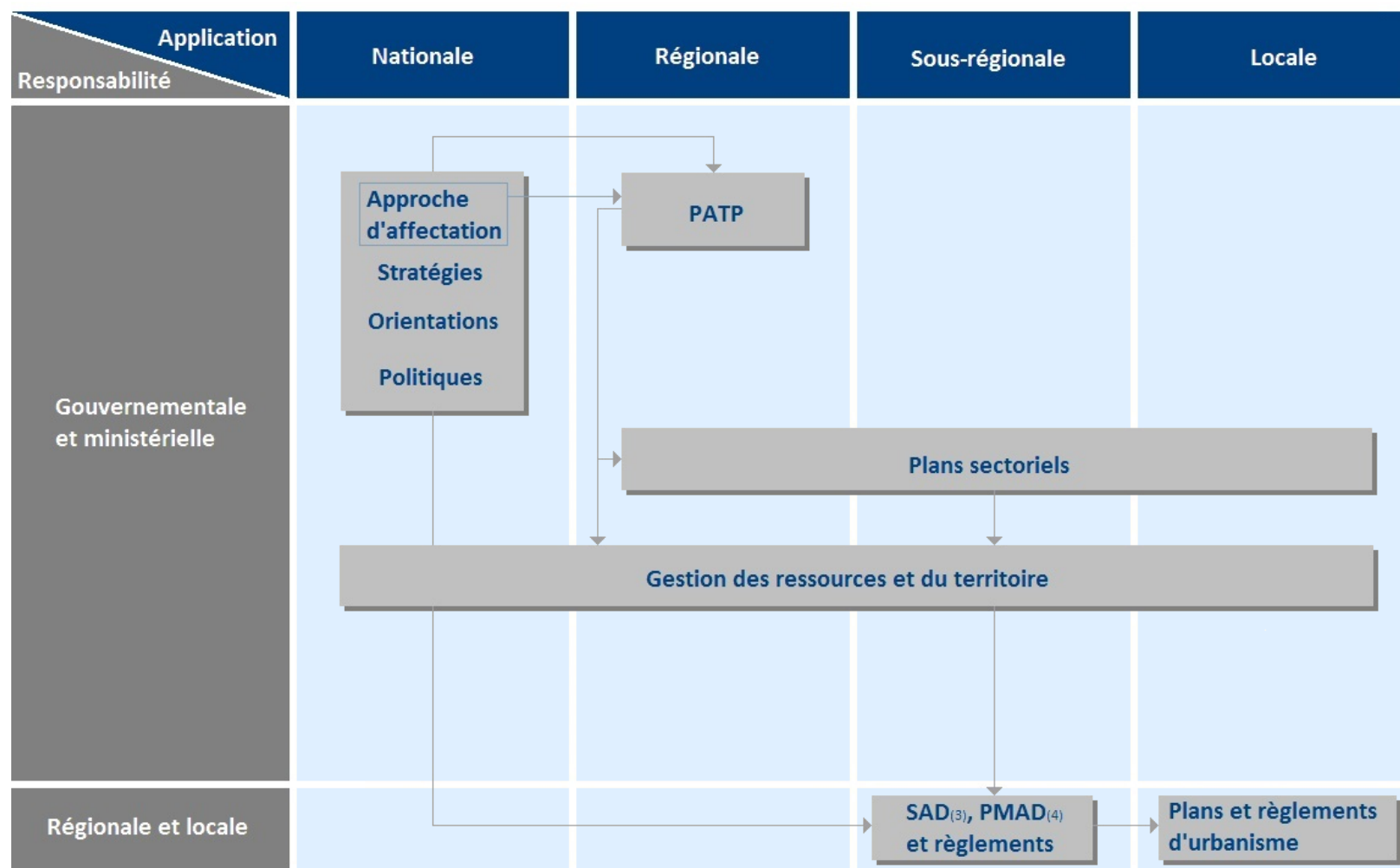
Une fois approuvées, les orientations contenues dans les PATP influencent les planifications et les interventions sur le territoire public (autorisations, octroi de droits et de statuts, etc.), tant à l'échelle des ministères et des organismes gouvernementaux concernés qu'à l'échelle municipale. Elles guident et encadrent les actions de ces ministères et des organismes

gouvernementaux et influencent le contenu des instruments de planification des instances municipales, qui doit y être conforme.

Les PATP sont approuvés par le gouvernement et assurent une fonction de planification du territoire public à l'échelle nationale.

Les PATP sont rendus publics pour permettre à toute personne intéressée de prendre connaissance des intentions du gouvernement en matière d'utilisation et de protection du territoire public.

Figure 1 : Liens entre le PATP et les principaux outils et planifications liés aux ressources et au territoire



³ SAD = schéma d'aménagement et de développement

⁴ PMAD = plan métropolitain d'aménagement et de développement

Le PATP contribue ainsi à la gestion intégrée des terres et des ressources naturelles et à l'harmonisation des actions du gouvernement sur le territoire public. Il s'insère dans le processus général de gestion en tant que planification d'ensemble du territoire public. Telle qu'elle est présentée dans la figure 1, cette planification s'effectue en amont des autres planifications et outils gouvernementaux sectoriels qui ne touchent qu'un seul domaine d'activité (gestion foncière, forestière, des ressources énergétiques, agricoles, etc.), par l'intégration des multiples intérêts qui façonnent l'utilisation du territoire public.

3- Renforcer la cohérence des interventions sur le territoire public

Le contexte de gestion du territoire public est en constante évolution notamment en ce qui a trait au souci d'utiliser de façon durable le territoire et les ressources naturelles. Cela implique, entre autres, leur utilisation harmonieuse et la prise en compte des intérêts des acteurs interpellés et des préoccupations des communautés concernées. Le PATP doit assurer la cohérence des interventions gouvernementales et l'harmonisation des actions sur le territoire public. L'approche d'affectation du territoire public est basée sur l'intégration de ces éléments.

- **L'intégration des dimensions environnementale, sociale⁵ et économique**

Le développement durable fait partie intégrante des préoccupations du gouvernement, des milieux régional, local et autochtone. Les citoyens quant

à eux ont des attentes de plus en plus élevées relativement à la manière de mettre en valeur les terres et les ressources naturelles, entre autres, liées à l'acceptabilité sociale des projets.

C'est pourquoi les caractéristiques environnementales, sociales et économiques, propres à chaque portion de territoire, sont prises en considération dans la démarche d'affectation. En intégrant ces dimensions dans une perspective globale et à long terme, l'approche vise à permettre l'utilisation du territoire et le développement de nouvelles activités, tout en recherchant un équilibre dans les choix d'affectation entre les activités à caractère économique et celles visant la protection des éléments naturels et la prise en compte des besoins sociaux.

- **Le soutien au développement socioéconomique des régions**

Le territoire public est sollicité pour le développement de nombreux produits et services liés, par exemple, au loisir, (tourisme d'aventure, activités de plein air, hébergement) ainsi qu'à la mise en valeur des différentes ressources et des divers potentiels (énergétique, minéral, forestier, agricole, etc.) qui peut contribuer à l'essor régional. Les gestionnaires du territoire public doivent donc répondre à ces besoins tout en prenant en considération les utilisations existantes et potentielles du territoire. En favorisant la coexistence harmonieuse des divers usages présents et anticipés sur le territoire public, le PATP facilite la réalisation de projets et le développement socioéconomique régional et local. Le plan permet également d'assurer une certaine constance dans l'utilisation à long terme

⁵ La dimension sociale comprend également les aspects culturels ainsi que ceux liés à la fréquentation ou à la proximité d'un territoire).

du territoire public, une garantie nécessaire tant pour les acteurs gouvernementaux que pour les collectivités et les investisseurs.

- **L'intégration des préoccupations régionales et des communautés**

À l'instar de toutes les politiques liées au développement régional et local, la gestion du territoire doit tenir compte des particularités régionales. L'instauration de mécanismes qui permettent aux acteurs d'un même territoire et aux communautés autochtones concernées de contribuer et de participer à l'exercice d'affectation s'avère donc essentielle. C'est pourquoi la réalisation des PATP est effectuée en région et prévoit des étapes leur permettant de faire connaître les préoccupations et les intérêts des milieux respectifs.

- **La cohérence de l'action gouvernementale sur le territoire public**

En guidant les actions sur le territoire public, l'approche d'affectation renforce la cohérence de l'action gouvernementale. Les intentions gouvernementales, les vocations qui en découlent et les objectifs contenus dans les PATP servent de base pour orienter les actions qui favorisent l'utilisation harmonieuse des terres et des ressources du domaine de l'État.

Sur la base de la démarche d'affectation sont établies, dans le cadre de chaque PATP, les intentions du gouvernement en matière d'utilisation du territoire public. Les PATP établissent une vision intégrée et prospective pour le territoire public et fournissent aux acteurs concernés des indications claires et utiles pour sa gestion. Pour assurer l'harmonisation des

interventions gouvernementales sur le territoire public, il est nécessaire que les orientations véhiculées par les PATP soient prises en compte par les ministères et les organismes gouvernementaux concernés⁶ dans leurs planifications et leurs processus régissant l'octroi de droits d'utilisation ou de statuts à des parties de territoire. À l'échelle régionale et locale, les municipalités régionales de comté et les communautés métropolitaines (CM) doivent assurer la conformité de leurs instruments de planification aux orientations contenues dans les PATP.

4- Une réalisation régionale aux multiples acteurs

À titre de gestionnaire des terres et des ressources du domaine de l'État, le gouvernement doit prendre des décisions qui tiennent compte de l'intérêt général, mais aussi des préoccupations et des intérêts des nombreux acteurs régionaux et locaux concernés par la gestion du territoire public. L'approche d'affectation prévoit la participation à la préparation des plans et à leur mise à jour de ces acteurs, des organismes et des communautés autochtones et de toute personne intéressée.

L'élaboration et la mise à jour des PATP sont réalisées en région. Sont visées toutes les régions comprenant suffisamment de territoire public et dont le contexte justifie une telle planification.

4.1 Les acteurs gouvernementaux

Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles est responsable de la coordination des travaux d'élaboration, de suivi et de mise à jour des PATP. Tous les domaines d'activité liés à l'utilisation et à la protection du territoire public sont représentés dans le cadre de la démarche

⁶ Ainsi que par leurs mandataires et délégués, s'il y a lieu.

d'affectation. Les acteurs gouvernementaux concernés mettent leurs expertises en commun pour préparer, en suivant la démarche préétablie (voir figure 2), une version préliminaire de plan d'affectation appelée « proposition de plan », qui est soumise à l'approbation du gouvernement. Les ministères et les organismes suivants sont directement associés à la préparation et à la modification des plans :

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

La collaboration d'autres ministères et organismes gouvernementaux, comme le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (volet Loisir et Sport), le Secrétariat aux affaires autochtones, la Société du Plan Nord et la Société des établissements de plein air du Québec, peut aussi être sollicitée.

Lors de l'élaboration, de la modification ainsi que de la mise en application des plans, les principes de la concertation (contribution constructive, responsabilité conjointe des contenus, solidarité dans les résultats) régissent les relations entre les acteurs gouvernementaux.

En cas de conflit entre les acteurs gouvernementaux au cours de la démarche, un mécanisme de règlement des différends est prévu afin de concilier les opinions divergentes. Ce mécanisme s'appuie sur la

structure décisionnelle gouvernementale. Ainsi, la documentation complète du cas litigieux et l'évaluation des avantages et des inconvénients des options possibles sont d'abord soumises aux gestionnaires gouvernementaux en région. À défaut d'entente, ces derniers soumettent le différend aux paliers supérieurs.

Une situation conflictuelle n'empêche cependant pas la poursuite de la préparation d'une proposition de plan d'affectation ou de plan d'affectation modifié. Si le différend ne peut être résolu rapidement, il est possible de reporter la décision et alors de différer l'affectation pour la partie du territoire concernée par le litige. Une affectation lui sera attribuée ultérieurement lors d'une mise à jour du plan d'affectation.

4.2 Les acteurs des milieux régional et local, les communautés autochtones et les citoyens

Comme mentionné précédemment, les acteurs des milieux régional et local, les communautés autochtones concernées et les citoyens sont appelés à contribuer à l'élaboration et à la modification des plans d'affectation. Deux moments au cours de la démarche d'affectation sont prévus pour assurer avec efficacité cette contribution. Dans un premier temps, le gouvernement s'adresse aux organismes ayant des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et, de manière distincte, aux communautés autochtones, pour s'enquérir de leurs intérêts et de leurs préoccupations en matière d'utilisation et de protection du territoire public. Cette interpellation est effectuée au début de la préparation des plans de manière à tenir compte des renseignements obtenus le plus en amont dans le processus. Par la suite, la proposition de plan d'affectation ou de modification, préparée par les acteurs gouvernementaux, est soumise à des fins de consultation à l'ensemble des acteurs non-gouvernementaux et des citoyens. La

consultation des communautés autochtones se fait de manière distincte.

Les intervenants suivants sont consultés à l'une ou l'autre des étapes de la démarche, en fonction de leurs responsabilités et de leur rôle dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement régional ou de l'utilisation du territoire public ainsi qu'en tenant compte de leur intérêt pour l'utilisation du territoire et des ressources :

- organismes ayant des responsabilités en aménagement du territoire et en développement régional : les MRC⁷, les quelques municipalités hors MRC, les CM, l'Administration régionale Kativik (ARK), le Gouvernement de la nation crie et le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James.
- communautés autochtones ou organismes qui les représentent. En raison de leur statut de nations et de la jurisprudence, les Autochtones sont consultés de façon distincte des autres participants, et ce, le plus tôt possible au cours de la démarche d'élaboration ou de modification des plans d'affectation. Les renseignements pertinents et disponibles leur sont fournis et des modalités peuvent être convenues pour tenir compte à la fois de leurs besoins ainsi que des contraintes et des obligations légales et administratives du gouvernement. Ces modalités peuvent porter, s'il y a lieu, sur la prise en compte des renseignements transmis par les communautés autochtones dans le cadre de la démarche d'affectation. S'il y a lieu, la participation des communautés ou des groupes de communautés autochtones s'effectue conformément aux ententes et aux traités conclus avec le gouvernement du Québec;

- organismes désignés dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, la Convention du Nord-Est québécois ou dans des ententes pour donner un avis au gouvernement sur les questions d'affectation ou d'utilisation du territoire, soit :
 - le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James (CCEBJ);
 - le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK);
 - le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage (CCPPP).
- associations et organismes qui représentent des groupes d'industries, des groupes d'utilisateurs ou des groupes d'intérêts qui sont concernés par les orientations gouvernementales relatives à l'utilisation du territoire public, comme les regroupements d'industriels forestiers ou miniers, de producteurs agricoles ou d'énergie, les conseils régionaux de l'environnement, les associations touristiques régionales, les regroupements de villégiateurs et le milieu de l'enseignement et de la recherche. Les groupes qui sont appelés à participer peuvent varier d'une région à l'autre en fonction des particularités de la région.

Les acteurs consultés font état des besoins, des attentes et des préoccupations de leurs groupes de même que des projets qui y sont promus.

Par ailleurs, les citoyens intéressés par l'utilisation ou la protection du territoire public ont l'occasion de prendre connaissance des propositions de plan d'affectation ou de modification et peuvent transmettre leurs commentaires au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles.

⁷ Outre les consultations prévues dans la démarche, les MRC et les CM sont invités à participer plus étroitement aux étapes clés de

la démarche afin de faciliter l'arrimage des SAD et des PMAD avec le PATP.

5-La démarche de réalisation et de modification des plans d'affectation du territoire public

La démarche d'affectation vise à déterminer, pour chaque portion de territoire public ciblée, l'intention gouvernementale, c'est-à-dire ce que le gouvernement entend faire quant à son utilisation ou à sa protection, en tenant compte des utilisations existantes et de celles à venir, des enjeux en présence ainsi que des intérêts des communautés visées. L'atteinte de ce résultat requiert une démarche structurée et participative.

Pour ce qui est de la réalisation des PATP, l'essentiel de la démarche peut se résumer ainsi : l'information servant à la réalisation des PATP est d'abord recueillie auprès des acteurs gouvernementaux et bonifiée grâce aux renseignements faisant état des intérêts et des préoccupations régionales, locales et autochtones transmis par les organismes ayant des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et par les organismes autochtones concernés. Elle est analysée afin de déterminer le découpage du territoire de la région en zones. Pour chaque zone, la problématique et les enjeux sont déterminés afin de définir une intention gouvernementale. Une vocation correspondant à l'intention gouvernementale est ensuite attribuée à partir d'une typologie préétablie. Au besoin, des objectifs spécifiques sont définis en complément de l'intention et de la vocation afin de préciser les résultats recherchés dans la gestion ou l'utilisation du territoire public. Les changements que l'affectation proposée apporte à l'utilisation existante sont ensuite évalués. La proposition de plan est soumise par la suite pour consultation aux acteurs des milieux régional et local, aux communautés autochtones ainsi qu'à la population en général.

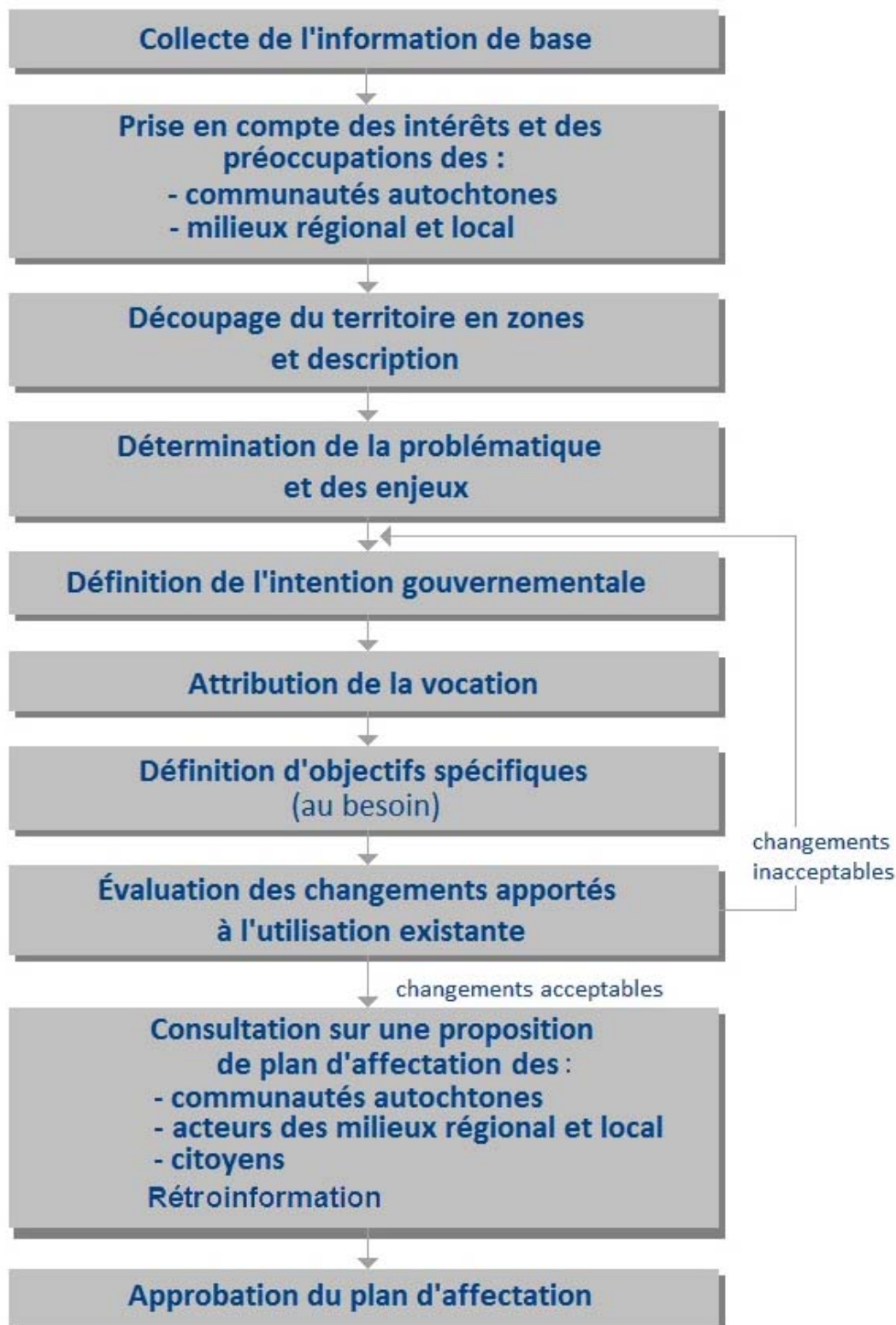
La démarche générale pour la réalisation des plans d'affectation est schématisée

dans la figure 2. Chacune des étapes de la démarche est ensuite présentée plus en détail.

Après avoir été approuvé par le gouvernement, le plan est mis en application par l'ensemble des acteurs ayant des responsabilités en matière de gestion et d'aménagement du territoire public.

Les plans d'affectation font aussi l'objet d'un suivi et de mises à jour (voir chapitre 7).

Figure 2 : Démarche pour la réalisation des plans d'affectation du territoire public



5.1 La collecte de l'information de base

L'analyse d'une information de base complète relative aux éléments susceptibles d'influencer et de déterminer l'affectation du territoire est essentielle pour faire du plan d'affectation du territoire public un outil prospectif efficace. Cette information touche trois aspects :

- le contexte d'aménagement et de développement du territoire susceptible d'avoir une influence sur les choix d'affectation;
- les utilisations existantes du territoire;
- les utilisations possibles du territoire.

Les éléments du contexte sont liés à l'utilisation actuelle et potentielle du territoire et représentent des éléments à prendre en compte lors de la prise de décision en matière d'affectation du territoire public. Il s'agit de caractéristiques environnementales, sociales et économiques régionales mais aussi des orientations et des stratégies nationales pouvant avoir une incidence sur l'affectation du territoire.

L'information sur le contexte est analysée afin de mettre en lumière les tendances et les facteurs susceptibles d'influencer les choix à faire relativement à la forme d'utilisation ou de protection du territoire public à préconiser.

Les utilisations existantes comprennent les droits octroyés, tels que les droits fonciers et les droits sur les ressources de même que les statuts accordés, comme les aires protégées et les territoires fauniques structurés. Font aussi partie de cette catégorie les activités comme la fréquentation habituelle du territoire par la population à des fins culturelles ou récréatives. La fréquentation du territoire par les communautés autochtones du Québec, fondée sur l'exercice de droits

ancestraux ou issus de traités est incluse dans cette catégorie. Il s'agit d'activités usuelles à prendre en considération.

Les utilisations possibles regroupent des usages envisagés et potentiels du territoire public. Elles comprennent l'information relative à des activités futures pouvant se superposer à des utilisations existantes et les modifier ou influencer leur gestion. Des projets à venir, des potentiels susceptibles d'être mis en valeur et des éléments particuliers en font partie (par exemple, des projets de parc régional, d'aires protégées ou de développement récréotouristique; des potentiels minier, énergétique, agricole ou archéologique; des éléments particuliers comme des territoires d'intérêt historique, culturel, esthétique ou écologique ou encore des secteurs où des phénomènes d'origine naturelle peuvent survenir et présenter des risques pour la sécurité du public, etc.).

Pour faire partie de l'information de base, les utilisations possibles doivent répondre à plusieurs critères. Ainsi les projets gouvernementaux doivent être reconnus par les autorités du ministère ou de l'organisme gouvernemental dont ils émanent. De même, les projets issus des milieux régional et local et des communautés autochtones doivent être appuyés par les milieux respectifs. Les potentiels, quant à eux, doivent représenter des ressources suffisamment bien connues pour permettre une future utilisation. Enfin, les éléments particuliers doivent présenter des attributs spéciaux ou un caractère particulier sur le plan national ou régional pour être retenus. Les utilisations possibles doivent être suffisamment documentées pour pouvoir être localisées sur le territoire et pour permettre de saisir aisément les objectifs et la nature de l'utilisation qui y seront associés.

Dans le cadre de la collecte de l'information de base, les gestionnaires des terres et des ressources fournissent au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles les

données nécessaires à la préparation ou la modification des PATP.

5.2 La prise en compte des intérêts et des préoccupations des milieux régional, local et autochtone

La contribution des instances régionales et locales ainsi que des organismes autochtones est importante pour que l'affectation soit déterminée en tenant compte de tout renseignement pertinent disponible. L'information qui porte sur les intérêts et les préoccupations de ces milieux pour l'utilisation et la protection du territoire public complète l'information de base recueillie par les acteurs gouvernementaux.

5.3 Le découpage du territoire en zones et leur description

La base territoriale pour l'affectation du territoire public est la région administrative. Le territoire public y est découpé en zones pour faciliter l'analyse et la détermination de l'affectation. Ce découpage s'appuie sur l'information de base, à partir des limites qui circonscrivent les utilisations existantes et les utilisations possibles. En superposant les droits, les statuts, les activités usuelles ainsi que les projets, les potentiels et les éléments particuliers connus, on délimite des portions de territoire relativement homogènes quant à l'utilisation et aux enjeux qu'on y trouve.

Les zones ainsi délimitées couvrent des superficies variables. Pour faciliter la mise en application des plans d'affectation, les limites des zones coïncident, lorsque c'est possible, avec des frontières naturelles (par exemple, cours d'eau, ligne de partage des eaux) ou anthropiques (par exemple, route, limite administrative).

La description d'une zone contient minimalement des éléments spécifiques (qui la distinguent des zones adjacentes) et des caractéristiques environnementales,

sociales et économiques qui la caractérisent et qui justifient le choix de découpage.

5.4 La détermination de la problématique et des enjeux

La description des zones permet de déterminer la problématique et les enjeux auxquels les gestionnaires des terres et des ressources doivent répondre. Cette détermination constitue le diagnostic de l'utilisation du territoire public pour la zone. L'analyse permet d'établir l'affectation à privilégier lorsque plusieurs possibilités d'utilisation ou de protection s'offrent dans une seule zone.

Certains enjeux peuvent être d'ordre économique, comme la mise en valeur d'une ressource en particulier. D'autres sont d'ordre social, comme le maintien et la mise en valeur d'un patrimoine naturel ou culturel, la préservation d'un usage, ou d'ordre environnemental, comme la conservation de milieux fragiles. Enfin, certains enjeux se rapportent directement à la gestion, comme la diversification des usages sur le territoire public ou la gestion intégrée des ressources.

5.5 La définition de l'intention gouvernementale

À partir de l'information de base recueillie et des enjeux déterminés pour chaque zone, le gouvernement établit son intention quant à l'utilisation et à la protection du territoire public d'une région. Il n'y a qu'une seule intention par zone, libellée en termes généraux, car dans bien des cas, elle concerne des intérêts multiples. L'intention correspond au but général poursuivi par le gouvernement pour l'utilisation ou la protection du territoire public dans la zone. Elle est libellée de manière à en permettre la mise en œuvre dans la gestion des terres et des ressources du domaine de l'État.

Pour certaines zones, lorsque le gouvernement entend consacrer une utilisation existante (un parc national par

exemple), la définition de l'intention peut se faire de façon presque automatique.

Par contre, pour d'autres zones où les enjeux sont multiples, il faut procéder à une analyse plus complète où sont pris en considération différents paramètres comme la compatibilité des utilisations, la réponse aux besoins et aux intérêts des communautés locales et autochtones, les répercussions anticipées sur l'utilisation existante ou le contexte.

Dans ces cas, la situation qui a cours dans la zone est analysée sous plusieurs facettes. À cette fin, les acteurs gouvernementaux peuvent se référer aux éléments de réflexion qui leur sont fournis dans le tableau 1. Ainsi, plusieurs paramètres et données sont examinés avant de convenir d'une intention.

Tableau 1 : Éléments de réflexion pour définir l'intention gouvernementale

Paramètre d'analyse	Éléments à considérer
La possibilité d'une utilisation polyvalente	- Compatibilité des activités - Compatibilité des activités possibles par un mécanisme existant ou par l'adaptation des pratiques ou des interventions - Complémentarité des activités
La préséance accordée par le gouvernement	- Décision gouvernementale rendue - Décision gouvernementale sur le point d'être rendue (décision favorable des autorités ministérielles) - Décision ministérielle (avec assentiment des partenaires gouvernementaux) - Réponse à une priorité gouvernementale (orientation, politique, programme) - Reconnaissance effective ou implicite des gestionnaires des terres et des ressources (par des gestes concrets)
La localisation d'un projet	- Aspect juridique - Faisabilité technique - Aspect financier - Acceptabilité sociale
Le contexte régional	- Particularités régionales (situations favorables ou défavorables) - Tendances dans le développement de la région
La réponse aux besoins et aux intérêts des collectivités et des communautés autochtones	- Gestion différente du mode général de gestion en vigueur - Programme gouvernemental applicable - Revendications des milieux (régional, local ou autochtone) - Réactions des milieux (intentions, appui, opposition) - Caractère vital pour une communauté
Le caractère d'exception d'un phénomène naturel	- À l'échelle mondiale - À l'échelle nationale - À l'échelle régionale - À l'échelle locale
Les répercussions anticipées de la vocation attribuée sur les utilisations existantes	- Répercussions économiques - Répercussions sociales - Répercussions environnementales - Ampleur des répercussions (à l'échelle locale, régionale ou nationale) - Possibilités d'atténuation ou de compensation

Note : Lors de la préparation des plans d'affectation, l'analyse pourra s'appuyer sur d'autres paramètres et éléments de réflexion.

5.6 L'attribution de la vocation

Une fois l'intention définie pour une zone, elle est transposée sur une carte à l'aide d'une vocation qui y correspond. La typologie des vocations est conçue pour refléter adéquatement l'ensemble des intentions que le gouvernement pourrait établir relativement à l'utilisation et à la protection du territoire public.

Les vocations indiquent la nature de l'intention, à savoir l'utilisation ou la protection et le mode général de son application, soit l'exclusivité, la priorité ou la polyvalence d'utilisation.

Le tableau 2 présente la typologie des vocations utilisée pour l'affectation du territoire public. Outre la définition des vocations, les effets sur les usages du territoire public et des exemples d'applications possibles sont présentés.

Les vocations sont énoncées en termes généraux de manière à prendre une valeur d'orientation et à refléter le sens général d'une même intention gouvernementale qui, d'une zone à l'autre, peut comporter des nuances. Leur appellation et leur définition traduisent donc, dans le prolongement de l'intention gouvernementale, un but général plutôt que des droits, des statuts, des activités ou des usages précis.

Par conséquent, à l'instar de l'intention gouvernementale, une relation entre un droit ou un statut et une vocation ne peut être établie automatiquement dans tous les cas. Le territoire public est une réalité complexe et, pour que l'affectation s'y harmonise, elle est déterminée à l'aide de plusieurs variables. Ainsi, des affectations différentes peuvent être considérées pour des zones qui, *a priori*, paraissent identiques.

L'attribution d'une vocation à une portion du territoire peut confirmer et reconduire une utilisation, signaler le besoin d'adapter les pratiques de gestion ou annoncer qu'une

modification de l'utilisation existante y est prévue à plus ou moins long terme. Le terme « vocation » peut ainsi tout autant confirmer une utilisation du territoire public qu'annoncer le passage vers un autre usage.

La typologie prévoit également une « affectation différée » dans les cas où la situation commande de reporter la décision relative à l'affectation afin, par exemple, d'entreprendre des études ou des analyses additionnelles ou de permettre aux parties concernées de s'entendre. Une affectation différée nécessite que des mesures provisoires de gestion soient définies à l'égard de l'aménagement des ressources, de l'occupation des terres ou de la fréquentation du territoire, dans le but de préserver des attributs du territoire ou de minimiser des conflits d'utilisation anticipés dans l'attente de la confirmation de la vocation de la zone visée. La vocation est confirmée lors de la mise à jour du plan.

Tableau 2 : Typologie des vocations

Vocation	Définition	Effet de la vocation sur les usages du territoire	Exemples
Utilisation spécifique	Utilisation exclusive des terres ou d'une ressource.	La nature de l'utilisation préconisée dans cette partie du territoire a pour effet d'empêcher la pratique de toute autre forme d'activité.	Zone agricole de production Exploitation minière
Utilisation prioritaire	Utilisation des terres ou des ressources qui est privilégiée et qui subordonne les autres activités.	Les possibilités de mise en valeur des terres et des ressources sont limitées ou soumises à des contraintes en raison de la nature de l'utilisation préconisée.	Aménagement hydroélectrique Site de recherche Sylviculture intensive Développement récréatif d'envergure
Utilisation multiple modulée	Utilisation polyvalente des terres et des ressources, avec des modalités ou des règles adaptées en fonction d'une ou des caractéristiques propres à cette partie du territoire.	L'utilisation des terres et des ressources est adaptée en fonction d'une ou des caractéristiques propres à cette partie du territoire.	Lieu utilisé à des fins usuelles par les populations Secteur archéologique Paysage particulier Certains territoires fauniques structurés Secteur à risque d'origine naturelle
Utilisation multiple	Utilisation polyvalente des terres et des ressources.	Les nombreuses activités dans cette partie du territoire se poursuivent telles qu'elles sont pratiquées au moment de la prise de décision.	Territoire public en général
Protection	Sauvegarde d'une ou des composantes du patrimoine naturel ou culturel qui subordonne les autres activités.	Les activités dans cette partie du territoire doivent être réalisées selon des mesures particulières qui sont établies pour répondre aux objectifs de protection de la ou des composantes naturelles ou culturelles ciblées.	Habitat faunique Rivière patrimoniale Paysage humanisé ou culturel Milieu fragile
Protection stricte	Préservation d'aires rares, exceptionnelles ou représentatives du patrimoine naturel, de sa biodiversité ou du patrimoine culturel.	Pour assurer l'atteinte des objectifs de protection, la panoplie des activités possibles est grandement limitée. Lorsque d'autres activités sont permises, elles sont soumises à des contraintes strictes.	Certaines aires protégées Parc national Habitats floristiques et fauniques Site géologique exceptionnel Écosystème forestier exceptionnel
Affectation différée	Report de l'affectation accompagné de mesures provisoires de gestion provisoires de gestion.	L'utilisation existante et les nouvelles utilisations du territoire sont soumises à des mesures provisoires.	Zone litigieuse

5.7 La définition d'objectifs spécifiques

Il est parfois nécessaire d'ajouter à l'intention gouvernementale et à la vocation des objectifs spécifiques pour tenir compte des particularités d'une zone mises en évidence lors de la collecte de l'information de base ou de la détermination de la problématique et des enjeux. Ces objectifs, en précisant davantage l'intention du gouvernement, permettent une meilleure compréhension de celle-ci et des effets attendus de la gestion du territoire public dans cette zone. Ils doivent donc être libellés de manière à en permettre l'application dans la gestion des terres, des ressources et des activités sous la responsabilité des acteurs gouvernementaux concernés.

Ces objectifs peuvent s'appliquer à toute la zone ou à des parties de celle-ci. Ils peuvent viser certaines activités en particulier ou toutes les activités susceptibles de s'y exercer sans toutefois compromettre l'intention générale associée à la zone. Lorsque des objectifs spécifiques sont définis pour une zone, ils sont présentés conjointement avec l'intention gouvernementale et la vocation.

5.8 L'évaluation des changements apportés à l'utilisation existante

Il importe de procéder à une analyse des effets des changements que l'affectation proposée peut avoir sur l'utilisation existante du territoire sur les plans environnemental, social et économique. Cette évaluation est réalisée pour qu'il soit possible de donner suite aux changements produits par l'affectation du territoire public. Elle s'effectue au terme de l'affectation de la totalité du territoire public de la région.

Chaque acteur gouvernemental a la responsabilité d'évaluer les conséquences

de l'affectation proposée dans son domaine d'activité. Si l'un ou plusieurs acteurs gouvernementaux soutiennent qu'un changement est inacceptable, on reprend l'analyse à l'étape de la définition de l'intention gouvernementale afin de parvenir, si possible, à des changements acceptables pour tous.

L'analyse des changements et de leurs conséquences apporte aux acteurs concernés des indications sur les effets probables de l'affectation proposée. Elle facilite aussi la prise de décision des responsables gouvernementaux à tous les échelons.

5.9 La consultation des acteurs des milieux régional et local, des communautés autochtones et des citoyens sur une proposition de plan d'affectation

À la suite de sa préparation par les ministères et les organismes gouvernementaux, la proposition de plan d'affectation fait l'objet d'une consultation des communautés autochtones⁸, des milieux régional et local ainsi que des organismes et des citoyens. Ceux-ci examinent la proposition et soumettent leurs commentaires au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles qui coordonne la préparation des plans d'affectation. Les commentaires pourraient entraîner des modifications à la proposition de plan avant qu'elle soit soumise à l'approbation du gouvernement. Un rapport faisant état du traitement des commentaires reçus est par la suite rendu disponible aux acteurs et aux communautés autochtones consultés.

5.10 L'approbation du plan

Une fois acceptée par les acteurs gouvernementaux concernés, la proposition

⁸ Voir point 4.2.

de plan d'affectation est soumise au gouvernement pour approbation.

Les plans d'affectation ainsi que leurs modifications subséquentes entrent en vigueur au moment de leur approbation. Ils remplacent alors les plans d'affectation antérieurs.

6. Le contenu des plans d'affectation

Chaque plan d'affectation approuvé contient les éléments suivants :

- Le découpage du territoire de la région en zones, tel qu'il est présenté au point 5.3.
- La description des zones d'affectation ainsi déterminées, de la problématique et des enjeux, tels qu'ils sont présentés aux points 5.3 et 5.4.
- La détermination des intentions gouvernementales, des vocations et des objectifs spécifiques attribués aux zones, tel que cela est prévu aux points 5.5, 5.6 et 5.7 ainsi que les arguments ayant mené à ces choix d'affectation.

7- La mise en œuvre des plans d'affectation

Pour pouvoir remplir pleinement leur rôle, les PATP approuvés par le gouvernement doivent être mis en œuvre par les acteurs concernés par l'affectation du territoire public. Cette phase comprend trois étapes :

- la mise en application;
- le suivi triennal;
- la mise à jour des PATP.

7.1 La mise en application des PATP

Les orientations contenues dans les PATP doivent guider les actions des acteurs gouvernementaux et des organismes intervenant sur le territoire public. Ainsi, les PATP sont mis à la disposition des ministères et des organismes concernés, de leurs mandataires et délégataires, pour que ceux-ci donnent suite aux intentions, aux vocations et aux objectifs dans leur gestion sectorielle des terres et des ressources naturelles. Chaque acteur gouvernemental doit prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les plans d'affectation dans son domaine d'activité (par exemple, dans une planification d'aménagement ou de développement, lors de l'octroi d'un droit ou de l'autorisation d'activités sur le territoire, de la désignation d'un statut, dans le cadre d'une procédure d'autorisation, etc.).

À cet effet, il est requis que les ministères et les organismes concernés mettent en place un plan d'action et qu'ils en assurent une reddition de comptes dans leurs rapports annuels de gestion respectifs.

Pour mettre en application les PATP dans leurs activités, les ministères et les organismes, leurs mandataires et leurs délégataires doivent s'assurer de la compatibilité de leurs interventions sur le territoire public avec les affectations qui y sont présentées.

Les PATP sont aussi rendus disponibles aux acteurs consultés lors de la démarche d'affectation afin qu'ils en tiennent compte, notamment dans leurs planifications. Les MRC et les CM sont parmi les plus concernées, car elles doivent s'assurer que les outils de planification territoriale, dont elles ont la responsabilité, respectent les orientations véhiculées par les PATP ou les modifications apportées à ceux-ci.

Les PATP font également l'objet d'une diffusion publique.

Rendre les plans conviviaux et accessibles

Pour faciliter leur consultation, leur utilisation et leur mise en application, les plans d'affectation sont mis à la disposition des usagers et diffusés à l'aide de technologies modernes qui relèvent principalement de la géomatique et des communications.

7.2-Le suivi triennal

Tous les trois ans après l'approbation et la modification d'un PATP, un suivi doit être effectué pour faire connaître les actions mises en place par les ministères et les organismes concernés pour donner suite à l'affectation du territoire public et, au besoin, pour apporter des correctifs. Ce suivi concerne les zones ayant l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes : la vocation vise à modifier les utilisations existantes, elle requiert des modifications aux pratiques ou elle s'accompagne d'objectifs spécifiques.

Les gestionnaires des terres et des ressources doivent fournir au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles l'information nécessaire au suivi. Cette information peut porter, par exemple, sur la mise en place de nouvelles pratiques, l'ajout de conditions d'exercice d'un droit, l'adaptation d'une planification, la détermination de mesures d'atténuation.

Le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles est responsable de l'élaboration des bilans de suivi des PATP. Ces bilans sont transmis aux partenaires gouvernementaux concernés et le gouvernement est informé de leur contenu. Les bilans sont aussi rendus publics.

7.3 -La mise à jour

Malgré la quantité de données recueillies au début de la démarche d'affectation, il est attendu que des situations nouvelles nécessitent la modification des PATP. Ces modifications peuvent être requises par la mise en œuvre d'une nouvelle orientation, la découverte d'un potentiel insoupçonné, le développement d'un projet majeur, la conclusion d'une entente avec une communauté autochtone, etc.

Les répercussions de cette nouvelle situation sur l'affectation seront alors évaluées par les acteurs gouvernementaux pour vérifier si le plan requiert une mise à jour. Si tel est le cas, elle sera effectuée en suivant la démarche utilisée pour la préparation d'un plan qui contiendra les mêmes éléments. Entre autres, une consultation des acteurs des milieux régional et local, des communautés autochtones ainsi que des citoyens pourra avoir lieu lors de certaines mises à jour⁹. Les modalités de consultation pourront être adaptées en fonction de l'importance de ces dernières.

Selon la situation, la mise à jour pourra toucher une portion plus ou moins grande de la région administrative. Tout acteur gouvernemental participant à la démarche d'affectation du territoire public ou tout représentant consulté provenant des milieux régional et local ou d'une communauté autochtone peut faire une demande de mise à jour. Il revient au requérant de justifier sa demande et au ministère de l'Énergie et des Ressources

⁹ Il s'agit de mises à jour des PATP ne découlant pas d'une décision gouvernementale semblable à l'affectation et ayant fait déjà l'objet

d'une consultation publique (Ex. : certaines aires protégées légalement constituées).

naturelles d'informer celui-ci du traitement de sa requête.

D'autre part, en plus de ces mises à jour ponctuelles, une révision des PATP n'ayant pas fait l'objet de mise à jour ponctuelle pendant une période de cinq ans aura lieu afin de vérifier si les orientations véhiculées par les plans d'affectation et leurs modifications demeurent valables et, au besoin, de les actualiser.

Conclusion

L'approche d'affectation vise à transmettre aux ministères, aux organismes et à l'ensemble des acteurs concernés par l'aménagement et la gestion du territoire ainsi qu'aux Autochtones du Québec, la vision du gouvernement relativement à l'utilisation et à la protection du territoire public. Cette vision est basée sur la connaissance des caractéristiques environnementales, sociales et économiques du territoire, des intérêts nationaux et des besoins de développement des collectivités et sur la volonté d'assurer le développement durable du territoire public.

Réalisés en région par les ministères et les organismes gouvernementaux, avec l'apport d'acteurs des milieux régional et local et des communautés autochtones, voire des citoyens, les plans d'affectation prennent en considération les particularités, les projets, les potentiels et les enjeux régionaux, mais aussi nationaux.

Certaines des données sur lesquelles s'appuie l'affectation (description des zones, problématique et enjeux) enrichissent la connaissance du territoire public et représentent des renseignements utiles pour tout acteur, gouvernemental ou autre, qui prévoit d'intervenir sur le territoire public.

La vision intégrée et prospective promue par le gouvernement est exprimée par des orientations et des objectifs généraux qui prennent la forme d'intentions, de vocations et d'objectifs. C'est par ces trois composantes que l'affectation exerce une influence sur les interventions sur le territoire public. Ce faisant, l'affectation devient une information de gouvernance et doit assurer une plus grande cohérence des actions sur ce territoire et l'harmonisation de ses usages.

Les plans d'affectation élaborés selon cette approche constituent des outils de planification stratégique au service du développement durable du territoire public.

**Énergie et Ressources
naturelles**

Québec

