

Classement CCEK

Titre Loi Kativik

Type Lois

Date D'ouverture 2006

Notes Document: Proposition de modifications législatives à apporter à la loi sur le villages nordiques et l'administration régionale Kativik (L.R.Q., C.V-6"1); Rapport révisé du comité Technique; Mai 2006

23 Août 2006: Lettre du Ministère des Affaires municipales et des régions; Envissagement d'un projet de loi visant à donner suite au rapport de Mai 2006

Québec, le 23 août 2006

Madame Nancy Dea
Secrétaire exécutive
Comité consultatif sur l'environnement
Kativik
C.P. 930
Kuujuaq (Québec) J0M 1C0

Comité consultatif
de l'environnement Kativik
reçu le

Sept. 5/06

Madame,

Au cours des dernières années, le ministère des Affaires municipales et des Régions et l'Administration régionale Kativik (ARK) ont travaillé conjointement afin de proposer un nouveau cadre législatif en matière d'aménagement et d'urbanisme, pour le territoire situé au nord du 55^e parallèle.

Le comité technique formé pour mener à bien ce projet a produit un rapport détaillé quant aux pouvoirs et aux obligations qui pourraient être attribués aux villages nordiques et à l'ARK. Ce rapport prévoit également de quelle façon le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État seraient liés aux nouveaux outils d'aménagement et d'urbanisme applicables sur le territoire visé.

La ministre des Affaires municipales et des Régions envisage de proposer, au cours d'une prochaine session législative, un projet de loi visant à donner suite à ce rapport. Je vous transmets donc une copie de ce rapport afin que votre organisme puisse en prendre connaissance et que vous puissiez me faire part de vos commentaires à son sujet.

Comme le besoin d'outils législatifs adéquats pour le Nunavik se fait de plus en plus pressant, nous apprécierions recevoir vos commentaires sur le rapport d'ici la fin de septembre prochain pour que nous puissions procéder par la suite à la rédaction législative.

...2

Si toutefois vous désiriez davantage de renseignements au sujet du rapport, je vous invite à communiquer avec monsieur Jean Marier, urbaniste à la Direction de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. M. Marier peut être joint au numéro (418) 691-2015, poste 3024.

Veillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre,



Jean-Paul Beaulieu

p.j.

**PROPOSITION DE MODIFICATIONS
LÉGISLATIVES À APPORTER À LA
*LOI SUR LES VILLAGES NORDIQUES ET
L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK*
(L.R.Q., C.V-6.1)**

**RAPPORT RÉVISÉ
DU COMITÉ TECHNIQUE**

MAI 2006

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	3
1. INTRODUCTION	4
2. MISE EN CONTEXTE	5
3. INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES.....	8
3.1. INTERVENTIONS À L'ÉCHELLE DES COMMUNAUTÉS LOCALES	8
3.1.1. <i>Organismes concernés</i>	8
3.1.2. <i>Interventions visées</i>	8
3.1.3. <i>Procédure applicable</i>	8
3.2. INTERVENTIONS À L'ÉCHELLE DE LA RÉGION	9
3.2.1. <i>Organismes concernés</i>	9
3.2.2. <i>Interventions visées</i>	9
3.2.3. <i>Procédure applicable</i>	9
4. OUTILS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RÉGIONAL.....	11
4.1. PLAN DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK	11
4.1.1. <i>Contenu obligatoire</i>	11
4.1.2. <i>Contenu facultatif</i>	12
4.1.3. <i>Modification</i>	12
4.2. RÈGLEMENT D'AMÉNAGEMENT DE L'ARK	13
4.2.1. <i>Contenu</i>	14
4.2.2. <i>Adoption et modification</i>	14
4.3. COMMISSION D'AMÉNAGEMENT DE L'ARK	15
5. OUTILS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE LOCAL	16
5.1. PLAN D'URBANISME D'UNE MUNICIPALITÉ	16
5.1.1. <i>Ajout</i>	16
5.1.2. <i>Contenu</i>	16
5.1.3. <i>Adoption et modification</i>	17
5.2. RÈGLEMENT D'URBANISME D'UNE MUNICIPALITÉ	17
5.2.1. <i>Contenu obligatoire</i>	18
5.2.2. <i>Contenu facultatif</i>	18
5.2.3. <i>Adoption et modification</i>	19
6. PERMIS ET CERTIFICATS D'AUTORISATION	20
6.1. RÈGLEMENT SUR LES PERMIS	20
6.1.1. <i>Contenu</i>	20
6.1.2. <i>Adoption et modification</i>	21
7. CONTRÔLE INTÉRIMAIRE.....	22
7.1. RÈGLEMENT DE CONTRÔLE INTÉRIMAIRE.....	22
7.1.1. <i>Contenu</i>	22
7.1.2. <i>Adoption et modification</i>	22
8. CONCLUSION	23

AVANT-PROPOS

Dans l'optique de prendre en charge la gestion du territoire et d'exercer un meilleur contrôle sur le développement qui s'y réalise, l'Administration régionale Kativik (ARK), avec le soutien du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), développe des outils de planification aux échelles locale et régionale et fournit une assistance technique aux villages nordiques sur les questions liées à l'aménagement du territoire.

À la fin de l'été 1999, un comité technique d'urbanisme formé de membres de l'ARK et du ministère fut mis sur pied afin d'étudier les problématiques d'aménagement liées au cadre législatif en vigueur, particulièrement dans le contexte de la mise en oeuvre du plan directeur de la région Kativik. Le comité avait pour mandat de proposer un nouveau régime législatif de planification et d'aménagement adapté au territoire situé au nord du 55^e parallèle applicable aux échelles locale et régionale. À cet égard, il a examiné les dispositions applicables de la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* (L.R.Q., c. V-6.1) et y a proposé des modifications. À la fin de la période d'étude, le comité devait présenter ses recommandations au président du conseil régional de l'ARK puis au ministre.

Les personnes qui ont contribué à l'élaboration du rapport sont notamment du ministère, MM. Daniel Gaudreau, Jean Gagnon et Jean Nadeau, et de l'Administration régionale Kativik, Me Jean-François Arteau, M. Pascal Sarrazin, Mme Gina Turgeon de même que Mme Caroline Larrivée.

1. INTRODUCTION

Au cours des années 1990, l'Administration régionale Kativik (ARK) a travaillé à l'élaboration de son plan directeur d'aménagement des terres pour le territoire Kativik. Tout au long de ce projet, et plus encore à la suite de l'adoption du plan par le Conseil régional en 1998, il est apparu que le cadre juridique ne favorisait pas une mise en oeuvre efficace du plan. En 1999, un comité technique formé de représentants de l'ARK et du ministère des Affaires municipales et des Régions a été chargé de cerner ces difficultés et de proposer les modifications appropriées à la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik* (L.R.Q., c. V-6.1, ci-après Loi Kativik) afin de favoriser la planification et l'aménagement du territoire de la région Kativik.

À la suite des travaux de ce comité, il s'est avéré que les outils de planification prévus par la Loi Kativik n'offrent pas aux autorités de l'ARK et à celles des villages nordiques les moyens législatifs appropriés pour gérer le développement de leur territoire, tant à l'échelle locale que régionale. Par ailleurs, aucune disposition législative ne lie le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État à l'ARK en ce qui concerne les interventions en matière d'aménagement qu'ils réalisent au nord du 55^e parallèle, comme c'est le cas, par exemple, sur le territoire des municipalités régionales de comté (MRC) ailleurs au Québec. Ces lacunes empêchent une réelle prise en charge de la planification territoriale et du développement de la région Kativik par les communautés locales et les instances régionales.

Ce rapport présente de façon détaillée les modifications législatives qu'il est souhaitable d'apporter à la Loi Kativik pour assurer un meilleur encadrement des pouvoirs en matière d'aménagement et améliorer la gestion du territoire par une plus grande participation des intervenants locaux.

À une brève mise en contexte de la situation particulière du Nord du Québec succèdent les modifications requises à la Loi Kativik afin de lier les interventions du gouvernement du Québec, de ses ministres ou des mandataires de l'État au plan directeur de l'ARK et aux plans d'urbanisme des villages. Les parties suivantes du rapport sont consacrées aux outils de planification et d'aménagement pour le territoire Kativik et pour les villages nordiques. Le rapport traite ensuite du contenu du règlement sur les permis et certificats d'autorisation de même que celui du règlement de contrôle intérimaire. Les recommandations du comité technique sont présentées en guise de conclusion.

2. MISE EN CONTEXTE

Avant de traiter spécifiquement des modifications à apporter à la loi actuellement en vigueur, il convient de rappeler certaines particularités de la région Kativik.

La situation dans le Nord du Québec diffère du reste du territoire québécois à plusieurs égards. Le régime territorial y est différent et la relation entre l'organisme régional et les instances locales n'est pas la même que celle qui existe entre les MRC et les municipalités locales dans le Québec méridional. À titre d'exemple, mentionnons que le plan directeur pour le territoire de Kativik n'inclut pas le territoire des villages nordiques, lesquelles sont des entités autonomes. Aussi, la réglementation d'urbanisme de ces derniers n'a pas à être conforme au contenu du plan directeur du territoire Kativik comme c'est le cas pour la réglementation d'urbanisme d'une municipalité locale à l'endroit du schéma d'aménagement et de développement de la MRC. Par ailleurs, le territoire échappe à certaines lois qui encadrent la gestion et l'aménagement territorial ailleurs au Québec, comme la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1).

Les dispositions de la Loi Kativik sont limitées, voire désuètes, en ce qui a trait à l'aménagement et la planification territoriale. Les dispositions législatives concernant l'urbanisme inscrites dans la Loi Kativik correspondent à l'état du droit québécois de 1975, date de la signature de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ). Or, en 1979, une réforme majeure de l'urbanisme s'opérait sur tout le reste du Québec avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., chapitre A-19.1, ci-après LAU). À titre d'exemple, contrairement aux municipalités situées au sud du 55^e parallèle, les villages nordiques ne sont pas obligés d'adopter un plan d'urbanisme ni de règlements d'urbanisme (règlements de zonage, de construction et de lotissement). Cette situation cause évidemment un retard important pour les communautés locales dans la prise en charge de la planification et du contrôle de leur développement et laisse à toute fin utile le champ libre aux promoteurs à l'instar de la situation qui prévalait au Québec à la fin des années 1970.

Rappelons que la CBJNQ a instauré un régime territorial différent de celui existant au sud du 55^e parallèle en introduisant la notion de terres de catégorie I, II et III ayant des statuts distincts. Les Autochtones possèdent des droits exclusifs dans certains secteurs afin qu'ils puissent maintenir leur style de vie traditionnel et pratiquer notamment leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage de subsistance. Les trois catégories de terres sont les suivantes :

- | | |
|--------------------------|---|
| terres de catégorie I : | Il s'agit des terres attribuées aux Autochtones pour usage exclusif. Il correspond au territoire à l'intérieur des limites municipales. |
| terres de catégorie II : | Il s'agit du territoire sur lequel les Autochtones conservent des droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage sans toutefois y avoir un droit spécial d'occupation. |

terres de catégorie III : Il s'agit des terres publiques, appartenant au gouvernement. Les Autochtones n'ont aucun droit particulier en matière d'aménagement sur ces terres¹.

En raison même de cette distinction territoriale, la relation de l'ARK aux villages nordiques n'est pas celle d'une MRC à une municipalité. En effet, les localités sont les seules responsables du développement de leur territoire. L'ARK fournit des services d'assistance technique aux quatorze villages en ce qui concerne la planification et l'aménagement de leur territoire en développant par exemple des outils réglementaires et de planification. L'ARK possède toutefois le statut de municipalité locale elle-même – disposant des mêmes pouvoirs – sur tout le territoire non érigé en municipalité².

La pratique de l'aménagement dans les municipalités nordiques repose principalement sur les articles³ de la Loi Kativik issus du chapitre 12 de la CBJNQ. En vertu de cette loi⁴, les communautés locales *peuvent* procéder à la confection d'un plan directeur pour le territoire à l'intérieur des limites municipales et diviser ce territoire en zones (ce n'est pas obligatoire). Il n'existe toutefois aucune disposition dans cette même loi sur la procédure d'élaboration ni sur le contenu obligatoire et facultatif du plan d'urbanisme ou celui du règlement de zonage. Par ailleurs, l'adoption du plan n'est assujettie ni à la consultation publique, ni à l'approbation des citoyens; seule l'adoption du règlement de zonage l'étant.

Quant au territoire régional, cette même loi⁵ stipule que l'ARK est autorisée à aménager et planifier le territoire situé à l'extérieur des limites municipales selon les mêmes règles que celles applicables à une municipalité. Comme pour cette dernière, l'adoption du plan directeur n'est pas soumise à la consultation publique, mais la réglementation pour la mise en oeuvre du plan requiert le vote affirmatif de la majorité des électeurs des territoires non organisés. Vu l'étendue du territoire et le fait que celui-ci soit presque totalement inhabité, cela rend la chose extrêmement difficile à réaliser.

Ce ne sont là que quelques exemples illustrant les limites législatives encadrant la pratique de l'aménagement en territoire nordique.

Par ailleurs, toutes les interventions gouvernementales en matière d'aménagement sur le territoire Kativik sont réalisées sans consultation préalable auprès de l'ARK ou des villages nordiques concernés pour s'assurer de la conformité de l'intervention projetée au plan directeur en vigueur. Cette pratique s'avère incompatible avec une gestion intégrée

¹ En vertu de la CBJNQ, le Comité consultatif sur l'environnement Kativik permet aux Inuits de s'exprimer par rapport aux projets sur les terres de catégorie III. Par ailleurs, les Inuits conservent certains droits particuliers de chasse, pêche et piégeage sur ces mêmes terres. En outre, à l'intérieur des limites des parcs situés en terres de catégorie III, les Inuits conservent leurs droits exclusifs comme c'est le cas en terres de catégorie II.

² À l'exception des terres de catégorie IA et IB destinées aux Cris de Whapmagootsui et les terres de catégorie IB des Naskapis de Kawawachikamach. Le lecteur est référé à la *Convention de la Baie-James et du Nord-du-Québec* (CBJNQ) pour de plus amples explications à ce sujet.

³ L.R.Q., c. V-6.1, articles 176 et 244.

⁴ L.R.Q., c. V-6.1, art. 176.

⁵ L.R.Q., c. V-6.1, art. 244.

du milieu. Comme c'est le cas avec les MRC du Québec en vertu de la LAU⁶, il est nécessaire de lier les interventions gouvernementales au plan directeur de la région. Pour le moment, le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État sont liés par la CBJNQ et la *Convention du Nord-Est québécois* (CNEQ). Ces traités exigent de tout promoteur qu'il obtienne une autorisation de la municipalité ou de l'ARK, selon le cas, pour s'assurer que le projet, ou certains aspects du projet, ne contreviennent à aucun règlement municipal. Étant donné le faible niveau de réglementation en vigueur, il faut élaborer d'autres mécanismes pour assurer un lien formel entre le gouvernement et l'ARK. Des propositions à cet égard figurent au chapitre suivant.

⁶ Extraits de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chapitre A-19.1, art. 2)

Application au gouvernement, aux ministres et mandataires.

2. Un schéma d'aménagement et de développement et un règlement de contrôle intérimaire adoptés par une municipalité régionale de comté et mis en vigueur conformément à la présente loi lient le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État lorsque ceux-ci projettent de faire une intervention à l'égard de laquelle s'appliquent les articles 150 à 157, dans la seule mesure prévue à ces articles.

Dispense de permis.

Notamment, le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État ne sont pas tenus d'obtenir un permis ou certificat exigé en vertu d'un règlement de contrôle intérimaire.

1979, c. 51, a. 2; 1983, c. 19, a. 1 ; 1993, c. 3, a. 3 ; 1999, c. 40, a. 18; 2002, c. 68, a.52.

3. INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES

Les efforts pour mettre en place ou améliorer les outils de planification aux échelles locale et régionale traduisent une volonté clairement affirmée des intervenants locaux d'exercer un meilleur contrôle sur le développement et l'aménagement de leur territoire. Des interventions gouvernementales réalisées par le passé marquent le territoire et témoignent du manque de concertation avec les autorités locales et régionales. C'est pour cette raison et pour éviter que se multiplient ces exemples que les instances locales et régionales souhaitent être informées préalablement aux interventions prévues afin de pouvoir s'assurer de leur conformité aux plans et règlements en vigueur.

Dans cet optique, le comité propose de reprendre un mécanisme similaire à celui des avis d'intervention établi à la LAU⁷. Cette procédure prévoit de soumettre aux organismes concernés, en l'occurrence l'ARK et les villages nordiques, certaines interventions, décrites dans la loi, que le gouvernement, ses ministres ou les mandataires de l'État prévoient réaliser dans le territoire de l'ARK et des villages nordiques comme c'est le cas pour les MRC ailleurs au Québec. Le détail de la procédure est indiqué dans les sections qui suivent, pour les interventions à l'échelle locale et celles à l'échelle de la région.

Il convient de souligner que dans les cas de désaccord entre les parties quant à la conformité au plan de l'intervention projetée, un médiateur pourra être nommé par le ministre des Affaires municipales et des Régions (ci-après ministre). Dans le cas où le désaccord persiste, le médiateur devra produire au ministre un rapport à l'intention du gouvernement. Ce dernier pourra alors demander à l'ARK ou aux villages nordiques la modification du plan. En cas de défaut, le gouvernement pourra se substituer à l'ARK ou aux villages nordiques.

3.1. Interventions à l'échelle des communautés locales

3.1.1. *Organismes concernés*

Cette procédure s'applique au gouvernement, ses ministres et aux mandataires de l'État.

3.1.2. *Interventions visées*

Les interventions visées sont celles au sens de l'article 149 et suivants de la LAU (incluant la construction des chemins miniers et forestiers, y compris leur réhabilitation).

3.1.3. *Procédure applicable*

La Loi Kativik est modifiée par l'insertion d'une nouvelle section portant sur les interventions gouvernementales et comportant les dispositions suivantes :

- 1^o Le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État doivent, au moins une fois l'an, transmettre au ministre une liste des interventions qu'ils entendent réaliser au cours de la prochaine année financière ou des années subséquentes dans celui de chacun des villages nordiques du territoire et ce au plus tard le 15 septembre de chaque année. Ceci n'empêche pas les

⁷ L.R.Q., c. A-19.1, art. 149.

parties de transmettre, à d'autres moments de l'année, une description des interventions planifiées sur le territoire. Il faudra cependant que ce soit fait au minimum une fois par année;

- 2° Dans les 30 jours, le ministre transmet au village concerné et à l'ARK les projets prévus dans le territoire sous juridiction du village ;
- 3° À compter de la date d'envoi de l'avis par le ministre au village concerné et à l'ARK, ceux-ci disposent d'un délai de 90 jours pour faire part au ministre de leur avis sur la conformité du projet au contenu du plan ;
- 4° Le défaut pour l'administration concernée de faire part de son avis à l'intérieur du délai imparti signifie que l'intervention projetée est conforme au contenu du plan ;
- 5° En cas d'avis défavorable de la part d'une ou des administrations concernées, l'intervention concernée ne peut être réalisée tant que les plans, qui en empêchent la réalisation n'ont pas été modifiés pour rendre l'intervention conforme⁸;
- 6° Un médiateur sera nommé par le ministre pour concilier la position du demandeur et de l'administration concernée à l'intérieur d'un délai déterminé par le ministre.
- 7° À défaut d'entente à l'intérieur du délai déterminé par le ministre et en tenant compte des recommandations formulées par le médiateur, le gouvernement peut demander au village ou à l'ARK de modifier son plan, sa et, en cas de défaut, le gouvernement pourra se substituer au village.

3.2. Interventions à l'échelle de la région

3.2.1. Organismes concernés

Cette procédure s'applique au gouvernement, à ses ministres et aux mandataires de l'État.

3.2.2. Interventions visées

Les interventions sont celles visées aux articles 149 et suivants de la LAU (incluant la construction des chemins miniers et forestiers, y compris leur réhabilitation.

3.2.3. Procédure applicable

La Loi Kativik est modifiée par l'insertion d'une nouvelle section portant sur les interventions gouvernementales et comportant les dispositions suivantes :

- 1° Le gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État doivent, au moins une fois l'an, transmettre au ministre une liste des interventions qu'ils entendent réaliser au cours de la prochaine année financière ou des années subséquentes dans le territoire sous la juridiction de l'Administration régionale Kativik, et ce au plus tard le 15 septembre de chaque année. Ceci n'empêche pas les parties de transmettre, à d'autres moments de l'année,

⁸ La loi prévoira toutefois des dispositions analogues à celles prévues dans la LAU permettant au gouvernement de déclarer une partie du territoire zone d'intervention spéciale (voir aa. 158 à 165 LAU).

- une description des interventions planifiées sur le territoire. Il faudra cependant que ce soit fait au minimum une fois par année ;
- 2° Dans les 30 jours le ministre transmet à l'ARK les projets prévus dans le territoire sous juridiction de ladite administration ;
 - 3° À compter de la date d'envoi par le ministre à l'ARK, celle-ci dispose d'un délai de 120 jours pour faire part au ministre de son avis sur la conformité du projet au plan directeur d'aménagement (l'ARK peut déléguer cette fonction au comité administratif) ;
 - 4° Le défaut pour l'ARK de faire part de son avis à l'intérieur du délai imparti signifie que l'intervention projetée est conforme au contenu du plan directeur d'aménagement ;
 - 5° En cas d'avis défavorable de l'ARK, le projet concerné ne peut être réalisé tant que le plan directeur d'aménagement n'a pas été modifié pour rendre l'intervention conforme ;
 - 6° Un médiateur sera nommé par le ministre pour concilier la position du demandeur et de l'ARK à l'intérieur du délai déterminé par le ministre ;
 - 7° À défaut d'entente à l'intérieur du délai déterminé et en tenant compte des recommandations formulées par le médiateur, le gouvernement peut demander à l'ARK de modifier le plan directeur d'aménagement et, en cas de défaut, le gouvernement pourra se substituer à l'ARK.

4. OUTILS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RÉGIONAL

En vertu de la Loi Kativik qui découle de la CBJNQ, l'ARK joue un rôle de support et d'assistance technique auprès des communautés locales et possède les pouvoirs d'une municipalité pour tout le territoire situé à l'extérieur des limites municipales⁹.

Cette différence avec les MRC du Québec méridional a deux conséquences. D'une part, l'ARK est soumise aux mêmes règles que les municipalités nordiques pour ce qui est de l'adoption des règlements, c'est-à-dire qu'elle requiert le vote affirmatif de la majorité des électeurs sur le territoire (notamment pour le règlement de zonage ou d'aménagement). Cela rend la mise en oeuvre du plan directeur difficilement réalisable. D'autre part, contrairement à la relation qui existe entre le schéma d'aménagement et de développement et les plans d'urbanisme des municipalités locales, le plan directeur de la région Kativik ne détermine d'aucune façon le contenu de la réglementation des villages puisqu'il s'agit d'entités territoriales distinctes qui n'ont pas de liens avec l'ARK, au sens de l'aménagement du territoire, et qui possèdent par ailleurs des statuts juridiques distincts.

Pour ces raisons, il est nécessaire de développer des outils de planification qui soient adaptés à cette réalité.

4.1. Plan directeur d'aménagement de l'Administration régionale Kativik

L'ARK sera tenue de maintenir en vigueur un plan directeur d'aménagement applicable sur son territoire. Ce plan couvre l'ensemble du territoire non érigé en municipalité.

Le plan devra être conforme aux orientations que le Gouvernement du Québec poursuit ou entend poursuivre dans la région Kativik¹⁰. À cette fin, un mécanisme de conformité aux orientations gouvernementales semblable à celui applicable dans le cas des schémas d'aménagement en vertu de la LAU serait instauré.

Les modifications proposées décrivent notamment les éléments que le plan doit contenir et la procédure à suivre pour le modifier. Le paragraphe 1 de l'article 176 de la Loi Kativik ne s'appliquera plus à l'ARK: Cette nouvelle section sera à insérer à l'intérieur de la partie II de la Loi Kativik.

4.1.1. Contenu obligatoire

- 1^o déterminer les grandes orientations de l'aménagement du territoire ;
- 2^o déterminer les grandes affectations du territoire pour les différentes parties de celui-ci ;

⁹ Voir note 1 pour les zones exclues.

¹⁰ Il faudra formaliser l'échange d'information entre le Gouvernement du Québec et l'ARK. À cet effet, il est suggéré de suivre le mécanisme qui est décrit dans la LAU (L.R.Q., c. A-19.1, art. 56.4).

- 3° déterminer toute partie du territoire présentant un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique, écologique ou faunique ;
- 4° indiquer toute partie du territoire utilisée par les Inuit, Crie et Naskapi aux fins des activités prévues au chapitre 24 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et au chapitre de la Convention du Nord-Est québécois ;
- 5° indiquer les terres de catégorie I et II telles que délimitées dans la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* et dans la *Convention du Nord-Est québécois*.

4.1.2. Contenu facultatif

- 1° indiquer toute partie du territoire qui, en vertu de l'article 30 de la *Loi sur les mines* (L.R.Q., c. M-13.1), est soustraite au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploration minière par décret gouvernemental ;
- 2° déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain, d'avalanche ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables ;
- 3° déterminer les immeubles et les activités dont la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général ;
- 4° indiquer la nature des infrastructures et des équipements importants qui existent ou dont la mise en place est projetée, ainsi que l'endroit où ils sont ou seront situés ;
- 5° indiquer les parties du territoire faisant l'objet de droits exclusifs de coupe et de la garantie d'approvisionnement en bois selon les dispositions de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* et de la *Convention du Nord-Est québécois*.

Le plan pourra, en vue de sa mise en œuvre, être accompagné d'un document qui mentionne notamment les étapes de cette mise en œuvre, les municipalités, les organismes publics, les ministres, les mandataires de l'État et les autres personnes susceptibles de participer à sa mise en œuvre, et les moyens prévus pour favoriser la coordination des actions de ces participants. Ce document peut être modifié par résolution du comité administratif de l'ARK.

4.1.3. Modification

Le conseil de l'ARK peut modifier le plan directeur d'aménagement selon le processus suivant :

- 1° avis de motion ; (pas obligatoire à cette étape)
- 2° adoption par résolution d'un projet de règlement ;
- 3° transmission d'une copie de la résolution et du projet de règlement au ministre, aux municipalités du territoire, au village Cri de Whapmagoostui,

- au village Naskapi de Kawawachikamach, à la Municipalité de Baie-James et à la Municipalité régionale de comté de Caniapiscau ;
- 4° les différentes organisations énumérées au point 3° ont 90 jours à la suite de la réception du projet de règlement pour donner leur avis sur celui-ci. Les municipalités du territoire disposent de ce même délai pour demander qu'une assemblée publique de consultation soit tenue sur leur territoire ;
 - 5° affichage dans un lieu public d'un avis de convocation à une assemblée publique de consultation, ainsi que sa distribution dans chaque casier postal des municipalités concernées par la modification (l'ensemble des municipalités seront concernées par la première modification) et diffusion à la radio communautaire dans chaque municipalité concernée du territoire, annonçant l'endroit où sera tenue une telle assemblée ;
 - 6° une assemblée publique est tenue par la Commission d'aménagement de l'ARK, à la demande expresse d'une ou des municipalité(s) concernée(s) ou à défaut, dans une municipalité désignée par le conseil de l'ARK ;
 - 7° adoption du règlement avec ou sans changement (avis de motion obligatoire à cette étape) ;
 - 8° transmission d'une copie du règlement au ministre, aux municipalités du territoire, aux villages de Whapmagoostui et de Kawawachikamach, à la Municipalité de Baie-James et à la Municipalité régionale de comté de Caniapiscau ;
 - 9° avis du ministre sur la conformité du plan aux orientations gouvernementales ;
 - 10° si la conformité est constatée, le plan peut entrer en vigueur. En cas de non-conformité, le règlement doit être remplacé.
 - 11° affichage dans un lieu public, distribution gratuitement dans chaque casier postal et diffusion à la radio communautaire dans chaque municipalité du territoire de l'avis d'entrée en vigueur ;
 - 12° transmission d'une copie de cet avis au ministre, aux municipalités du territoire, aux villages de Whapmagoostui et de Kawawachikamach, à la Municipalité de Baie-James et à la Municipalité régionale de comté de Caniapiscau.

4.2. Règlement d'aménagement de l'ARK

Le conseil de l'ARK est tenu d'adopter un règlement d'aménagement à l'égard de son territoire, dans un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la première modification du plan directeur et 90 jours suivant toute autre modification au plan.

Le règlement devra être conforme aux orientations que le Gouvernement du Québec poursuit ou entend poursuivre dans la région Kativik¹¹. À cette fin, un mécanisme de conformité aux orientations gouvernementales semblable à celui applicable dans le cas des schémas d'aménagement et de développement en vertu de la LAU serait instauré.

¹¹ Il faudra formaliser l'échange d'information entre le Gouvernement du Québec et l'ARK. À cet effet, il est suggéré de suivre le mécanisme qui est décrit dans la LAU (L.R.Q., c. A-19.1, art. 56.4).

Lors de l'entrée en vigueur d'une modification au plan directeur d'aménagement, le conseil de l'ARK est tenu de modifier ce règlement, le cas échéant dans le délai prescrit, pour le rendre conforme au plan.

4.2.1. Contenu

Le règlement devra inclure les objectifs applicables à l'implantation des constructions, à l'aménagement des terrains ou aux impacts des activités sur le territoire, ainsi que les critères permettant d'évaluer si ces objectifs sont atteints, et indiquer toute zone ou catégorie de constructions, de terrains ou de travaux visés.

Il pourra également prévoir des dispositions réglementaires portant sur des objets énumérés dans le contenu du règlement d'urbanisme d'une municipalité (voir section 5.2 du présent rapport).

4.2.2. Adoption et modification

Le conseil de l'ARK adopte ou modifie le règlement d'aménagement selon la procédure qui suit:

- 1° avis de motion ; pas obligatoire à cette étape/attention à l'effet de gel
- 2° adoption par résolution d'un projet de règlement ;
- 3° transmission d'une copie de la résolution et du projet de règlement au ministre, aux municipalités du territoire, au village Cri de Whapmagoostui et au village Naskapi de Kawawachikamach ;
- 4° les différentes organisations énumérées au point 3° ont 90 jours à la suite de la réception du projet de règlement pour donner leur avis sur celui-ci ;
- 5° affichage dans un lieu public, diffusion à la radio communautaire et distribution à chaque casier postal d'un résumé du projet de règlement dans la ou les municipalité(s) concernée(s) par la ou les modification(s) ;
- 6° adoption du règlement avec ou sans changement ;
- 7° transmission d'une copie du règlement au ministre ;
- 8° avis du ministre sur la conformité du règlement aux orientations gouvernementales ;
- 9° si la conformité est constatée, le règlement peut entrer en vigueur. En cas de non-conformité, le règlement doit être remplacé.
- 10° affichage dans un lieu public et diffusion à la radio communautaire dans chaque municipalité du territoire de l'avis d'entrée en vigueur ;
- 11° transmission d'une copie du règlement et de l'avis d'entrée en vigueur aux municipalités du territoire, aux villages de Whapmagoostui et de Kawawachikamach.

4.3. Commission d'aménagement de l'ARK

Avec la création de nouveaux mécanismes et outils de planification, il serait souhaitable de voir la mise sur pied d'une entité responsable de l'analyse des projets de développement sur le territoire. À cet effet, le comité propose la formation d'une commission d'aménagement qui serait appelée à étudier les diverses demandes d'utilisation du territoire.

Le conseil de l'ARK peut, par résolution, créer une commission d'aménagement¹². La commission sera composée d'au moins 3 membres (*élus et/ou non élus*) que le conseil détermine et sera présidée par un membre du conseil régional. La durée du mandat des membres est de deux ans, renouvelable. Un fonctionnaire désigné de l'ARK agit à titre de secrétaire et de personne-ressource, mais n'a pas droit de vote. La commission adopte ses propres règles de régie interne.

Cette commission se voit attribuer des pouvoirs d'étude et de recommandation en matière d'aménagement du territoire auprès du comité administratif ou du conseil de l'ARK, selon le cas, à qui elle doit en faire rapport. Plus spécifiquement, la commission est chargée :

- d'assister le conseil et le comité administratif en matière d'aménagement du territoire;
- d'étudier toute demande de modification du Plan directeur d'aménagement et de la réglementation d'aménagement (échelle régionale);
- de tenir les assemblées publiques requises par la loi ou sur toute question soumise par le conseil ou le comité administratif;
- d'analyser les avis gouvernementaux transmis et faire part des recommandations au conseil ou au comité administratif.

Des dispositions seront également prévues afin que les membres (élus ou non) puissent être rémunérés pour cette fonction et qu'ils puissent se faire rembourser leurs dépenses.

¹² Il faudrait toutefois inclure cette disposition dans un article distinct de l'article 248 de la Loi Kativik.

5. OUTILS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE LOCAL

Le développement des villages nordiques s'accroît à un rythme effréné. Avec les taux de croissance démographique les plus élevés de la province, il est impératif de mettre en place des outils de planification et de contrôle d'aménagement pour cette région comme il en existe dans les municipalités ailleurs au Québec. Effectivement, la demande en logement, en services et infrastructures municipaux et en commerce ne cesse d'augmenter au point où la pression de développement exercée sur les communautés devient trop difficile à gérer sans des outils d'aménagement adaptés à la réalité des villages nordiques.

Par ailleurs, l'identification relativement récente de différentes zones à risque, tels les zones d'avalanche, les zones inondables et les impacts liés aux changements climatiques, imposent une nouvelle donne dont les communautés doivent tenir compte lors de la planification du développement de leur territoire. En effet, cette responsabilité est désormais prise en charge par les pouvoirs municipaux et il revient aux conseils municipaux des villages nordiques de s'assurer que ces zones demeurent libres de toute construction.

En somme, les communautés prennent conscience que la croissance des villages doit être planifiée et ont besoin, à cette fin, d'avoir en main les outils nécessaires pour assurer une saine gestion de leur développement.

5.1. Plan d'urbanisme d'une municipalité

Chaque municipalité doit avoir un plan d'urbanisme couvrant le territoire municipal. Les modalités du plan, tel que le contenu et son adoption, sont décrites ci-après. Cette section remplacera le paragraphe 1 de l'article 176 de la Loi Kativik.

5.1.1. Ajout

L'entrée en vigueur du plan d'urbanisme ne crée aucune obligation pour les municipalités quant à l'échéance de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus.

5.1.2. Contenu

Le plan devra comprendre les éléments suivants :

- 1^o les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité ;
- 2^o les grandes affectations du sol ;
- 3^o le tracé actuel et projeté des voies de circulation ;
- 4^o les zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain, d'avalanche ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables ;
- 5^o les immeubles et les activités dont la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce

- lieu est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général ;
- 6° la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires de développement futur et les phases de leur aménagement, ainsi que la nature et l'emplacement projeté des principaux services d'utilité publique ;
 - 7° la nature, la localisation et le type des équipements et infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire.

5.1.3. *Adoption et modification*

Le conseil de la municipalité peut adopter et modifier son plan d'urbanisme selon le processus suivant :

- 1° avis de motion ; non obligatoire à cette étape/attention à l'effet de gel
- 2° adoption par résolution d'un projet de règlement ;
- 3° transmission à l'ARK et, le cas échéant, à la corporation foncière de la municipalité, pour avis, du projet de règlement, accompagné d'une liste des modifications qui devront être apportées au règlement d'urbanisme pour qu'il soit conforme au plan d'urbanisme modifié,
- 4° affichage dans un lieu public et diffusion à la radio communautaire dans la municipalité de l'avis de l'assemblée publique de consultation ;
- 5° tenue de l'assemblée publique par le conseil de la municipalité ;
- 6° adoption du règlement avec ou sans changement et entrée en vigueur ;
- 7° transmission d'une copie du règlement et de l'avis de l'entrée en vigueur à l'ARK et à la corporation foncière ;
- 8° affichage dans un lieu public, diffusion à la radio communautaire et distribution dans chaque case postale dans la municipalité de l'avis d'entrée en vigueur.

5.2. **Règlement d'urbanisme d'une municipalité**

Afin de mettre en œuvre le plan d'urbanisme de la municipalité, le conseil d'une municipalité doit avoir un règlement d'urbanisme s'appliquant à ce territoire à l'intérieur d'un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme de la municipalité.

Le règlement doit être conforme au plan de la municipalité. Lors de l'entrée en vigueur d'une modification au plan, le conseil de la municipalité est tenu de modifier ce règlement, le cas échéant, pour le rendre conforme, dans un délai de 90 jours.

Le comité administratif de l'ARK pourra, à la demande d'au moins trois électeurs de la municipalité concernée, donner son avis sur la conformité du règlement au plan. Dans le cas où il juge que le règlement n'est pas conforme, il peut exiger que la municipalité modifie son règlement. À défaut par cette dernière de le faire, le comité administratif serait substitué à la municipalité.

Cette nouvelle section remplacera le paragraphe 2 de l'article 176 de la Loi Kativik. Le règlement tel qu'il est proposé ici permettra d'allier l'approche normative avec l'approche par objectifs et critères.

5.2.1. *Contenu obligatoire*

- 1^o classer les constructions et les usages et diviser le territoire en zones ;
- 2^o spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés ;
- 3^o spécifier, pour chaque zone, l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions et les lignes de rues et les lignes de terrains ;
- 4^o régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain, d'avalanche ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité civile ou de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables ;
- 5^o régir ou prohiber tous les usages du sol, construction ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu de la proximité d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, d'un immeuble ou d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général ;
- 6^o spécifier, pour chaque zone, la superficie et les dimensions des terrains par catégorie de construction ou d'usage ;
- 7^o prescrire, selon la topographie des lieux et l'usage auquel elles sont destinées, la manière dont les routes doivent être tracées, la distance à conserver entre elles et leur largeur.

5.2.2. *Contenu facultatif*

Le règlement pourra également déterminer les objectifs applicables à l'implantation des constructions, à l'aménagement des terrains ou aux impacts des activités sur le territoire, ainsi que les critères permettant d'évaluer si ces objectifs sont atteints, et spécifier toute zone ou catégorie de constructions, de terrains ou de travaux visés.

Il pourra aussi prévoir des dispositions réglementaires portant sur un ou plusieurs des objets suivants :

- 1^o régir, par zone, l'architecture, la symétrie et l'apparence extérieure des constructions, les matériaux de revêtement des constructions, les matériaux à employer dans la construction et la façon de les assembler ;
- 2^o établir des normes de résistance, de salubrité et de sécurité ou d'isolation de toute construction; décréter que tout d'un recueil de normes de construction déjà existant constitue tout ou partie du règlement ;
- 3^o régir ou restreindre, par zone, l'excavation du sol et tous travaux de déblai ou de remblai ;
- 4^o régir les constructions et les usages dérogatoires protégés par les droits acquis.

5.2.3. *Adoption et modification*

Le conseil de la municipalité est tenu d'adopter un règlement d'urbanisme pour son territoire, dans un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur des modifications à la Loi Kativik. Il peut modifier le règlement selon le même processus que pour une modification au plan d'urbanisme, à l'exception que le conseil n'a pas à transmettre par courrier une copie du règlement (voir section 5.1.3. pour la procédure d'adoption et de modification du règlement).

6. PERMIS ET CERTIFICATS D'AUTORISATION

Dans le but d'exercer un meilleur contrôle sur les activités se déroulant sur le territoire, tant pour la construction que pour l'utilisation du territoire (exploration minière, pourvoirie, etc.), il est essentiel de mettre en place une procédure à suivre pour obliger toute personne à présenter une demande afin de vérifier la conformité de ces activités à la réglementation applicable.

Il reviendra au conseil municipal ou au comité administratif de l'ARK la responsabilité d'émettre les permis et certificats d'autorisation pour les projets prenant place sur le territoire sous leur juridiction respective.

6.1. Règlement sur les permis

Les dispositions de ce règlement sont les mêmes pour l'ARK que pour les municipalités locales. Le conseil de l'ARK ou le conseil municipal, selon le cas, doit adopter un règlement sur les permis dont le contenu doit inclure ce qui suit.

Il convient de noter que ce règlement peut être compris dans le règlement d'aménagement de l'ARK ou le règlement d'urbanisme d'une municipalité, selon le cas. Cette section remplacera, en partie, les articles 167 et 173 de la Loi Kativik. Par ailleurs, le montant des amendes prévues à l'article 145 de la Loi Kativik devra être augmenté, de même que la procédure de perception révisée¹³.

6.1.1. Contenu

- 1° interdire tout projet de construction, de transformation, d'agrandissement, d'addition, de réparation, de démolition ou de déplacement de bâtiments sans l'obtention d'un permis ;
- 2° interdire tout projet de changement d'usage ou de destination d'un immeuble sans l'obtention d'un permis ;
- 3° interdire toute opération d'excavation du sol, de déplacement d'humus ou de travaux de déblai ou de remblai sans l'obtention d'un permis ;
- 4° interdire toute demande de « désignation cadastrale » d'un terrain sans l'obtention d'un permis ;
- 5° prescrire les plans et documents qui doivent être soumis par le requérant à l'appui de sa demande de permis ;
- 6° établir un tarif d'honoraires pour l'émission des permis, ou d'une catégorie d'entre eux ;
- 7° exiger du requérant le dépôt en garantie d'un montant estimé provisoirement suffisant en vue de couvrir les coûts liés à l'inspection du permis émis ou que l'inspection soit organisée à ses frais ;
- 8° désigner un fonctionnaire responsable de l'émission des permis ;

¹³ L'ARK doit avoir le pouvoir de demander une caution pour être en mesure d'effectuer des inspections sur le territoire.

- 9° assujettir la délivrance du permis à l'approbation par le comité administratif de l'ARK ou par le conseil municipal, selon le cas, de l'atteinte d'objectifs et de critères applicables ainsi que le respect des normes à l'implantation des constructions, à l'aménagement des terrains ou aux impacts des activités sur le territoire.

6.1.2. Adoption et modification

Selon les articles 135 à 144 de la Loi Kativik, le règlement n'a pas à être approuvé par le gouvernement. La procédure pour la modification est la même que pour la modification des autres règlements (voir section 5.2.3. du présent rapport pour la procédure à suivre).

7. CONTRÔLE INTÉRIMAIRE

Le contrôle intérimaire permet d'exercer un contrôle sur le développement du territoire lors du processus d'élaboration ou de modification des plans locaux ou régionaux. Ainsi, permet-il d'assurer que les efforts de planification ne soient pas dérisoires.

Il sera important donc, d'accorder aux conseils le pouvoir de promulguer un gel sur les nouveaux usages, constructions ou opérations cadastrales et la possibilité d'adopter un règlement de contrôle intérimaire en vue de l'élaboration ou de la modification, selon le cas, du plan régional ou des plans locaux (voir sections 4.1.3. et 5.1.3.). La procédure pourrait se calquer sur celle décrite dans la LAU¹⁴.

7.1. Règlement de contrôle intérimaire

7.1.1. Contenu

Le contenu facultatif du règlement de contrôle intérimaire pourra être spécifié dans la Loi Kativik¹⁵.

- 1° identifier l'aire d'application du contrôle ;
- 2° prévoir le maintien de l'une ou l'autre des interdictions portant sur toute nouvelle utilisation du sol, nouvelle construction, nouvelle opération cadastrale ainsi que sur le morcellement d'un lot fait par aliénation ;
- 3° identifier les conditions pour lever les interdictions au moyen de la délivrance d'un permis ;
- 4° décrire les règles particulières applicables en matière de zonage, de lotissement ou de construction et d'émission de permis et certificats requis ;
- 5° expliquer les modalités administratives régissant la transmission des demandes et la délivrance des permis.

7.1.2. Adoption et modification

La procédure pour la modification est la même que pour la modification des autres règlements (voir section 5.2.3. du présent rapport pour la procédure à suivre).

¹⁴ L.R.Q., c. A-19.1, articles 61 à 72.

¹⁵ Tiré de Caron, A., 1995, *La prise de décision en urbanisme*, 2^e édition, Ministère des Affaires Municipales, Gouvernement du Québec, Ste-Foy, Québec.

8. CONCLUSION

Une plus grande prise en charge de la gestion du territoire est nécessaire dans le contexte actuel de la croissance des villages et de la mise en place éventuelle du gouvernement autonome du Nunavik. Ainsi, est-il nécessaire de mettre en place des outils permettant aux instances locales et régionales de participer au processus de planification et d'orienter le développement de leur territoires respectifs. La première étape qui doit précéder l'élaboration de ces outils est la modification de la Loi Kativik, en particulier pour ajouter des dispositions qui encadrent mieux les pouvoirs en matière d'aménagement du territoire.

Les recommandations du comité à cet égard se résument comme suit :

- 1) Il est essentiel que le plan directeur de l'ARK et le plan d'urbanisme des villages nordiques lient le Gouvernement, ses ministres et les mandataires de l'État lors des interventions que ces organismes souhaitent réaliser dans ces territoires, comme c'est le cas pour les municipalités régionales de comtés ailleurs au Québec.
- 2) La Loi Kativik devra obliger les communautés locales à adopter des plans et des règlements d'urbanisme et devra spécifier leur contenu et les modalités d'adoption ou de modification.
- 3) Les modifications à la Loi Kativik devront également spécifier le contenu (facultatif et obligatoire) du plan directeur d'aménagement de la région de même que le règlement qui y est associé pour le mettre en œuvre.
- 4) Vu l'étendue du territoire et la difficulté d'assurer un suivi sur les activités qui y ont lieu, en raison non seulement des coûts impliqués mais également de la disponibilité des ressources, le comité juge préférable de développer une réglementation basée sur une approche par objectifs et critères plutôt que par une approche normative. Le respect de cette réglementation se mesurera sur différents critères par l'atteinte de cibles fixées. Évidemment, certaines normes devront être adoptées pour des objets spécifiques, comme la distance des constructions par rapport aux cours d'eau, etc.
- 5) La mise sur pied d'une Commission d'aménagement de l'ARK permettra d'étudier attentivement chacun des projets de développement proposés sur le territoire Kativik. Cela accordera aux intervenants locaux et régionaux une plus grande participation sur le plan de la planification et de la gestion de leur territoire.
- 6) Dans le cadre de cette modification législative, il y aura lieu pour le Gouvernement du Québec de revoir ses orientations en rapport avec le développement de la région Kativik afin d'en faire une mise à jour et de s'assurer qu'elles soient adaptées aux réalités de cette région.

La mise en œuvre des modifications législatives exigera des efforts de la part des intervenants locaux et régionaux et devra évidemment s'accompagner de changements dans les pratiques de planification et de gestion du territoire. À cette fin, il y aura lieu de prévoir des activités de formation pour les responsables de la mise en œuvre des plans et règlements dans chaque municipalité et à l'échelle de la région. Il sera également important de sensibiliser les communautés et développeurs (promoteurs) à l'existence des règlements et des implications en matière d'aménagement du territoire afin de s'assurer du respect des nouvelles exigences qui seront mises en place.

**PROPOSAL FOR LEGISLATIVE
AMENDMENTS TO THE
*ACT RESPECTING NORTHERN VILLAGES AND
THE KATIVIK REGIONAL GOVERNMENT*
(R.S.Q., c. V-6.1)**

**REVISED REPORT BY THE
TECHNICAL COMMITTEE**

MAY 2006

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD	3
1. INTRODUCTION	4
2. CONTEXT	5
3. GOVERNMENT INTERVENTIONS	8
3.1. INTERVENTIONS AT THE LOCAL COMMUNITY LEVEL	8
3.1.1. <i>Organizations affected</i>	8
3.1.2. <i>Applicable interventions</i>	8
3.1.3. <i>Procedure</i>	8
3.2. INTERVENTIONS AT THE REGIONAL LEVEL.....	9
3.2.1. <i>Organizations affected</i>	9
3.2.2. <i>Applicable interventions</i>	9
3.2.3. <i>Procedure</i>	9
4. REGIONAL LAND USE PLANNING AND DEVELOPMENT TOOLS	11
4.1. REGIONAL MASTER PLAN FOR LAND USE	11
4.1.1. <i>Mandatory content</i>	11
4.1.2. <i>Optional content</i>	12
4.1.3. <i>Modification</i>	12
4.2. KRG LAND USE AND DEVELOPMENT BY-LAW	13
4.2.1. <i>Content</i>	13
4.2.2. <i>Adoption and modification</i>	14
4.3. KRG LAND USE COMMISSION	14
5. LOCAL PLANNING AND DEVELOPMENT TOOLS	16
5.1. LOCAL MASTER PLANS	16
5.1.1. <i>Addition</i>	16
5.1.2. <i>Content</i>	16
5.1.3. <i>Adoption and modification</i>	17
5.2. MUNICIPAL ZONING BY-LAW	17
5.2.1. <i>Mandatory content</i>	17
5.2.2. <i>Optional content</i>	18
5.2.3. <i>Adoption and modification</i>	18
6. PERMITS AND CERTIFICATES OF AUTHORIZATION	19
6.1. PERMIT BY-LAW	19
6.1.1. <i>Content</i>	19
6.1.2. <i>Adoption and modification</i>	20
7. INTERIM CONTROL	21
7.1. INTERIM CONTROL BY-LAW	21
7.1.1. <i>Content</i>	21
7.1.2. <i>Adoption and modification</i>	21
8. CONCLUSION	22
APPENDIX 1	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
EXTRACTS FROM AN ACT RESPECTING LAND USE PLANNING AND DEVELOPMENT PERTAINING TO GOVERNMENT INTERVENTIONS	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

FOREWORD

In order to manage the territory and exercise better control over its development, the Kativik Regional Government (KRG), with the support of the Québec government's Ministère des Affaires municipales et des Régions (municipal affairs and regions, MAMR), develops planning tools at the local and regional levels and offers technical assistance to the Northern villages on land use related questions.

At the end of the summer of 1999, a land use planning technical committee, with representatives from both the KRG and the Québec government's MAMR, was set up to examine issues and obstacles of the existing legislative framework, specifically within the context of the implementation of the *Master Plan for Land Use in the Kativik Region*. The committee was mandated to propose a new legislative regime for land use and planning adapted to the territory north of the 55th parallel and applicable to both the regional and local levels. The committee therefore analyzed all the relevant provisions of the *Act respecting Northern Villages and the Kativik Regional Government* (R.S.Q., c. V-6.1) and it proposed the amendments described herein. Having completed its work, the technical committee presented its recommendations to the Chairman of the KRG and to the Minister of Municipal Affairs and Regions.

This report was prepared with the participation of Daniel Gaudreau, Jean Gagnon and Jean Nadeau as well as Me Jean-François Arteau, Pascal Sarrazin, Gina Turgeon and Caroline Larrivée.

1. INTRODUCTION

During the 1990s, the Kativik Regional Government (KRG) elaborated the *Master Plan for Land Use in the Kativik Region*. Over the course of this project, and particularly following the adoption of the plan by the KRG Council in 1998, it became clear that the existing legal framework did not favor the efficient implementation of the Plan. In 1999, a technical committee, comprising representatives from the KRG and the Québec government's Ministère des Affaires municipales et des Régions (municipal affairs and regions, MAMR), was mandated to identify these limits and difficulties and propose amendments to the *Act respecting Northern Villages and the Kativik Regional Government* (R.S.Q., c. V-6.1, hereinafter the Kativik Act) so as to improve land use planning and development in the Kativik Region.

By the end of the committee's study period, it was clear that the tools provided for in the Kativik Act do not allow local and regional authorities the appropriate means to manage land use and development of the territory, at either the local or regional levels. Moreover, no provisions bind the government, its ministers or its representatives to the KRG for land use development interventions north of the 55th parallel, as is the case in regional county municipalities (RCM) elsewhere in Québec. These deficiencies prevent communities and regional authorities from truly taking charge of the planning and development of the Kativik Region.

This report presents in detail the amendments that should be made to the Kativik Act to ensure a better structure for land use and development, and to improve land management through greater participation of local and regional actors.

A brief explanation of Northern Québec's unique context is followed by the amendments required to bind the government, its ministers and its representatives to the master plan of the KRG and those of the Northern villages. The subsequent sections describe the main land use planning tools for the regional territory and the Northern villages. The report then deals with the contents of the by-law concerning permits and certificates of authorization as well as an interim control by-law. The committee's recommendations conclude the report.

2. CONTEXT

It is important to point out distinctive aspects of the Kativik Region before explaining in detail the amendments that should be made to the Kativik Act as it exists now.

The situation in Northern Québec differs from the rest of the province in a number of ways. The land regime is different and the relationship between the regional government and the local communities is not the same as the relationship that exists between RCMs and local municipalities in southern Québec. For example, the *Master Plan for Land Use in the Kativik Region* does not include the Northern villages which are autonomous entities. As well, the municipal by-laws of the Northern villages do not need to comply with the regional master plan and by-law as is the case for local municipalities with respect to RCM master plans. Moreover, certain provincial laws concerning land use management and development, such as the *Act respecting Land Use Planning and Development* (R.S.Q., c. A-19.1, hereinafter LAU), do not apply to the territory of Northern Québec.

The legislative provisions in the Kativik Act concerning land use planning and development are limited and outdated. They correspond to Québec statutes and regulations of 1975, when the *James Bay and Northern Québec Agreement* (JBNQA) was ratified. However, in 1979, a major reform was affected in the rest of Québec with the implementation of the LAU. The LAU stipulates, for example, that local municipalities must adopt a master plan and associated by-laws (zoning, construction, division/sub-division), which is not the case for municipalities located north of the 55th parallel. Obviously, this situation limits the ability of communities to control local planning and development, similar to the situation that existed elsewhere in Québec at the end of the 1970s when developers had far too much freedom and power.

It is important to note that the JBNQA instituted a unique land regime, different from elsewhere in Québec, with the introduction of land categories I, II and III, each with a distinct status. The Native groups possess exclusive rights over certain areas in order to maintain their traditional way of life and practice subsistence hunting, fishing and trapping activities. The status of the three categories of land are as follows:

- | | |
|--------------------|--|
| Category I lands: | Lands granted to Native communities for exclusive use. The area corresponds to the territory within municipal boundaries. |
| Category II lands: | Land where the Native communities have exclusive rights of hunting, fishing and trapping, without having an exclusive right to occupy the territory. |

Category III lands: Public lands belonging to the government. The Native communities possess no special rights with respect to land use or development¹.

Because of this distinction, the relationship between the KRG and the Northern villages is not the same as the one between an RCM and a local municipality. Indeed, the local communities are the only ones responsible for the development occurring in their respective territories. With respect to land use, the KRG offers technical assistance to the fourteen Northern villages, for example helping with the development of by-laws and planning tools. However, the KRG has the status of a local municipality itself, with identical powers, in all the territory of the Kativik Region outside municipal boundaries².

Land use planning in the Northern villages is largely governed by specific sections³ of the Kativik Act which are, in turn, based on Section 12 of the JBNQA. By virtue of the Kativik Act⁴, local communities *may* (it is not compulsory) make and adopt a master plan for the territory within their municipal boundaries and subdivide this area into zones. However, no clauses describe either the procedure to be followed for the adoption or modification of such a plan or the mandatory or optional content of the master plan or zoning by-law. Moreover, the adoption of the master plan is subject to neither public consultation nor approval, although the adoption of the zoning by-law is.

As for the regional territory, the Kativik Act⁵ stipulates that the KRG is authorized to plan and develop all the territory in the Kativik Region outside municipal boundaries in accordance with the same regulations applicable to local municipalities. As is the case with municipalities, the adoption of the master plan is not subject to public consultation but the adoption of the zoning by-law requires the affirmative vote of the majority of the electorate of the unorganized territory. Because of the sheer size of the territory and the fact that it is practically uninhabited, this condition is extremely difficult to fulfill.

These are only a few examples that illustrate the limits of the legal framework structuring planning and development in the Northern territory.

Moreover, government land use development interventions in the Kativik Region are carried out without prior consultation of the KRG or the Northern villages concerned to ensure compliance with the master plans in force. This is incompatible with an integrated approach to land use management. It is essential to bind government interventions to the regional master plan as is the case with RCMs in the rest of Québec by virtue of the

¹ In accordance with the JBNQA, the Inuit can, through the Kativik Environmental Advisory Committee, express concerns regarding development projects on Category III lands. As well, Inuit maintain certain hunting, fishing and trapping rights in this territory. Moreover, within provincial park boundaries located in Category III lands, Inuit preserve the same exclusive rights they possess on Category II lands.

² With the exception of Category IA and IB lands for the Cree of Whapmagootsui and Category IB lands for the Naskapis of Kawawachikamach. The reader is referred to the *James Bay and Northern Québec Agreement* (JBNQA) for further information on the land regime.

³ R.S.Q., c. V-6.1, sections 176 and 244.

⁴ R.S.Q., c. V-6.1, section 176.

⁵ R.S.Q., c. V-6.1, section 244.

LAU⁶. Currently, the government, its ministers and its representatives are bound by the JBNQA and the *Northeastern Québec Agreement* (NEQA). These treaties require all developers to receive authorization from the local municipality or the KRG to ensure that the project or certain aspects of the project do not contravene municipal regulations or by-laws. Because there is a very low level of regulations in force, other mechanisms must be created to ensure that a formal tie is established between the government and the KRG. Proposals for this are described in the next chapter.

⁶ Extract from the *Act respecting Land Use Planning and Development* (R.S.Q., c. A-19.1, sect. 2).
(updated November 1st, 2002):

Government, ministers and mandataries of the State.

2. A development plan and an interim control by-law adopted by a regional county municipality and put into force in accordance with this Act are binding on the Government, its ministers and mandataries of the State, where they plan any intervention to which sections 150 to 157 apply, but only to the extent provided in these sections.

Permit unrequired.

In particular, the Government and its ministers and mandataries of the State are not required to obtain a permit or certificate required under an interim control by-law.
1979, c. 51, s. 2; 1983, c. 19, s. 1; 1993, c. 3, s. 3; 1999, c. 40, s. 18.

3. GOVERNMENT INTERVENTIONS

Efforts to create and improve the planning tools at both the regional and local levels reflect the desire of local authorities to exert better control over development and land use of their territories. Past government interventions demonstrate the lack of dialogue with local and regional authorities. For this reason, and in order to prevent further examples, local and regional authorities now wish to be informed prior to the implementation of interventions or development projects to ensure their compliance with the master plans and related by-laws in force.

The committee therefore proposes a similar mechanism to that described in the LAU⁷. This procedure requires the government, its ministers and its representatives to submit certain interventions, defined under the act, that they intend to carry out in the regional or municipal territory to the concerned parties - in this case the KRG and the Northern villages - as they do with the RCMs elsewhere in Québec. The procedure for the interventions at the local and regional levels is described in detail in the following sections.

It is important to note that in cases where there is a disagreement between the parties regarding the proposed intervention's compliance with the master plan, a mediator could be named by the Minister of Municipal Affairs and Regions (hereinafter the Minister). In cases where the disagreement persists, the mediator would submit a report to the Minister on behalf of the government. The government could then require the KRG or the Northern villages to amend the master plan. Failure to comply could result in the government superseding the KRG or the Northern villages.

3.1. Interventions at the local community level

3.1.1. *Organizations affected*

This procedure would apply to the government, its ministers and representatives.

3.1.2. *Applicable interventions*

The interventions that are targeted by this procedure are described beginning at section 149 of the LAU (including the construction of mining and logging roads, including their rehabilitation).

3.1.3. *Procedure*

The Kativik Act would be amended by the insertion of a new section concerning government interventions as follows:

- 1° The government, its ministers and its representatives shall submit to the Minister, at least once a year, a list of the interventions they intend to carry out over the next fiscal year or subsequent years in each Northern village in

⁷ R.S.Q., c. A-19.1, sect. 149.

the territory, by September 15th of each year at the latest. This provision shall not prevent the parties from transmitting descriptions of their proposed interventions in the territory at other times of the year. Such submissions shall however be made at least once a year;

- 2° Within 30 days, the Minister shall transmit to the concerned Northern village and to the KRG the list of all the proposed interventions in the territory under the jurisdiction of the Northern village;
- 3° From the date of the Minister's notice, the Northern village and the KRG shall have 90 days to respond to the Minister concerning the project's compliance with the local master plan;
- 4° Failure of either administration concerned to respond to the Minister within the prescribed period shall signify the conformity of the project to the local master plan;
- 5° Where either administration or both issue a notice of non-conformity, the intervention shall not be carried out until the local master plan has been modified to permit the intervention⁸;
- 6° The Minister may appoint a mediator to reconcile the positions of the applicant and the administration concerned within a period prescribed by the Minister;
- 7° If an agreement can not be reached within the period prescribed by the Minister, the government may require the Northern village or the KRG, based on the mediator's recommendations, to modify the local master plan. Failure of the administration concerned to comply could result in the government superseding the Northern village.

3.2. Interventions at the regional level

3.2.1. Organizations affected

This procedure applies to the government, its ministers and its representatives.

3.2.2. Applicable interventions

The interventions that are targeted by this procedure are described beginning at section 149 of the LAU (including the construction of mining and logging roads, including their rehabilitation).

3.2.3. Procedure

The Kativik Act would be amended by the insertion of a new section concerning government interventions as follows:

- 1° The government, its ministers and its representatives shall submit to the Minister, at least once a year, a list of the interventions they intend to carry out over the next fiscal year or subsequent years in the territory under KRG

⁸ The Kativik Act would nonetheless include provisions, like those contained in the LAU, that allow the Québec government to designate parts of the territory as special planning zones (refer to sections 158 through 165 of the LAU).

jurisdiction, by September 15th of each year at the latest. This provision shall not prevent the parties from transmitting descriptions of their proposed interventions in the territory at other times of the year. Such submissions shall however be made at least once a year;

- 2° Within 30 days, the Minister shall transmit to the KRG the list of all proposed interventions in the territory under the jurisdiction of the KRG;
- 3° From the date of the Minister's notice, the KRG shall have 120 days to respond to the Minister concerning the project's compliance with the master plan (the KRG may delegate this responsibility to the Executive Committee);
- 4° Failure of the KRG to respond to the Minister within the prescribed period shall signify the conformity of the project to the master plan;
- 5° Where the KRG issues a notice of non-conformity, the intervention shall not be carried out until the master plan has been modified to permit the intervention;
- 6° The Minister may appoint a mediator to reconcile the positions of the applicant and the KRG within a period prescribed by the Minister.
- 7° If an agreement can not be reached within the period prescribed by the Minister, the government may require the KRG, based on the mediator's recommendations, to modify the master plan. Failure of the KRG to comply could result in the government superseding the KRG.

4. REGIONAL LAND USE PLANNING AND DEVELOPMENT TOOLS

By virtue of the Kativik Act enacted pursuant to the JBNQA, the KRG offers support and technical assistance to local communities and possesses municipal powers in all the territory of the Kativik Region outside municipal boundaries⁹.

These roles, which are not assumed by any other RCM in Québec, have two consequences. First, the KRG is subject to the same rules as the local municipalities concerning the adoption of by-laws, which require the affirmative vote of the majority of electors in the territory (namely for the zoning by-law). This makes the implementation of the master plan very difficult. Secondly, unlike the relationship that exists between the RCM master plans and local master plans, the master plan for the Kativik Region does not in any way determine the content of local zoning by-laws because the local municipalities are distinct territorial entities that are not linked to the KRG with respect to land use and development. They possess distinct legal status.

For these reasons, it is essential to develop planning tools that are adapted to this reality.

4.1. Regional master plan for land use

The KRG would maintain a master plan for land use applicable in its territory, covering all of the territory of the Kativik Region outside municipal boundaries.

The master plan would comply with the current and future goals of the Québec government in the Kativik Region¹⁰. For this purpose, a mechanism to ensure harmonization with government goals would have to be established, similar to the mechanism used for RCM master plans under the LAU.

The proposed amendments describe the elements that the master plan would include and the procedure that would be followed when modifying the master plan. Paragraph 1 of section 176 of the Kativik Act would no longer apply to the KRG. This new section would be inserted in Part II of the Kativik Act.

4.1.4. *Mandatory content*

- 1° identify land use goals for the territory;
- 2° identify main designations (zones) for the various parts of the territory;
- 3° identify all areas of the territory with an historic, cultural, esthetic, ecological or wildlife interest;
- 4° identify all areas of the territory used by Inuit, Cree and Naskapi communities for the activities provided for in Section 24 of the *James Bay*

⁹ See Footnote 1 for the zones of exclusion.

¹⁰ A formal mechanism for the exchange of information between the Québec government and the KRG would be required, like the mechanism described under the LAU (R.S.Q., c. A-19.1, section 56.4).

and Northern Québec Agreement and in the Northeastern Québec Agreement;

- 5° indicate all Category I and II lands as delineated in the *James Bay and Northern Québec Agreement* and the *Northeastern Québec Agreement*.

4.1.5. *Optional content*

- 1° indicate all areas of the territory which, by virtue of section 30 of the *Mining Act* (R.S.Q., c. M-13.1), are excluded from staking, mapping, mining research or exploration by government decree;
- 2° identify all zones where occupation of the land is subject to specific constraints related to public security, such as zones of flooding, erosion, landslides, avalanches or other disasters, or for the environmental protection of shorelines and floodplains;
- 3° identify which current and planned structures and activities in an area impact on the occupation of nearby areas, subjecting them to major constraints related to public security, public health or general well-being;
- 4° indicate the nature of the infrastructure and major equipment that exists or that is planned, as well as their locations;
- 5° indicate the parts of the territory that are subject to exclusive cutting rights and guaranteed access for community purposes according to the provisions of the *James Bay and Northern Québec Agreement* and the *Northeastern Québec Agreement*;

The master plan could include an accompanying document that specifies the implementation steps, the municipalities, the public organizations, the government ministers and representatives, and other groups likely to participate in its implementation, and the means proposed to encourage the coordination participant actions. This document could be modified by resolution of the KRG Executive Committee.

4.1.6. *Modification*

The KRG Council could modify the regional master plan for land use according to the following procedure:

- 1° notice of motion (not mandatory at this stage);
- 2° adoption by resolution of a draft by-law;
- 3° transmission of a copy of the resolution and the draft by-law to the Minister, the local communities of the region, the Cree village of Whapmagootsui, the Naskapi village of Kawawachikamach, the Municipalité de la Baie James and the Municipalité régionale de comté de Caniapiscau;
- 4° the various organizations identified in subsection 3° have 90 days following the receipt of the draft by-law to respond to the notice. The local municipalities of the region have the same time frame to request a public hearing in their territory;
- 5° notice to attend a public hearing to be posted in a public place, announced on the community radio, and distributed to each post office box in the municipalities concerned by the modifications (all municipalities would be

- concerned by the first modification), indicating the place where such an assembly will be held;
- 6° a public hearing held by the KRG Land Use Committee in the municipalities concerned by the modifications or in a municipality designated by the KRG Council;
 - 7° adoption of the by-law with or without amendments (notice of motion mandatory at this stage);
 - 8° transmission of a copy of the by-law to the Minister, the local municipalities of the region, the villages of Whapmagootsui and Kawawachikamach, the Municipalité de la Baie James and the Municipalité régionale de comté de Caniapiscau;
 - 9° opinion of the Minister concerning the conformity of the master plan with government goals;
 - 10° if conformity is confirmed, the master plan comes into force; if non-conformity is confirmed, the master plan must be revised;
 - 11° notice of coming into force to be posted in a public place, announced on the community radio, and distributed to each post office box in all local municipalities of the region;
 - 12° transmission of a copy of the notice of coming into force to the Minister, to the local municipalities of the region, to the villages of Whapmagootsui and Kawawachikamach, to the Municipalité de la Baie James and to the Municipalité régionale de comté de Caniapiscau.

4.2. KRG Land Use and Development By-law

The KRG Council would adopt a land use and development by-law for the territory under its jurisdiction, within two years following the coming into force of the first modifications to the master plan and within 90 days following the coming into force of further modifications to the master plan.

The master plan would comply with the current and future goals of the Québec government in the Kativik Region¹¹. For this purpose, a mechanism to ensure harmonization with government goals would have to be established, similar to the mechanism used for RCM master plans under the LAU.

With the coming into force of modifications to the master plan, the KRG Council would modify this by-law, if need be, within the prescribed period, to ensure compliance with the master plan.

4.2.1. Content

The by-law would include objectives applicable to the construction of structures, to the development of land and to the impacts of activities in the territory, as well as criteria to

¹¹ A formal mechanism for the exchange of information between the Québec government and the KRG would be required, like the mechanism described under the LAU (R.S.Q., c. A-19.1, section 56.4).

measure and evaluate the achievement of these objectives. It would also have to indicate all zones or categories of structures, lands or construction work targeted by these objectives.

The by-law could also stipulate legal provisions concerning one or more of the items required in a municipal zoning by-law (see section 5.2 of this report).

4.2.2. *Adoption and modification*

The KRG Council would adopt and modify the land use and development by-law according to the following procedure:

- 1° notice of motion (not mandatory at this stage);
- 2° adoption by resolution of a draft by-law;
- 3° transmission of a copy of the resolution and the draft by-law to the Minister, the local municipalities of the region, the Cree village of Whapmagootsui, and the Naskapi village of Kawawachikamach;
- 4° the various organizations identified in subsection 3° have 90 days following the receipt of the draft by-law to respond to the notice;
- 5° summary of the draft by-law to be posted in a public place, announced on the community radio, and distributed to each post office box in the municipalities concerned by the modifications;
- 6° adoption of the by-law with or without amendments;
- 7° transmission of a copy of the by-law to the Minister;
- 8° opinion of the Minister concerning the conformity of the by-law with government goals;
- 9° if conformity is confirmed, the by-law comes into force; if non-conformity is confirmed, the by-law must be revised;
- 10° notice of coming into force to be posted in a public place and announced on the community radio in all local municipalities of the region;
- 11° transmission of a copy of the by-law and the notice of coming into force to the municipalities of the region and to the villages of Whapmagootsui and Kawawachikamach.

4.3. **KRG land use commission**

With the development of new mechanisms and new planning tools, it would be useful to set up an entity responsible for the analysis of development projects in the region. To this end, the technical committee proposes the creation of a land use commission that would be mandated to study land use requests in the region.

The KRG Council could, by resolution, create a land use commission¹². This commission would comprise at least three members (*elected and/or non-elected*) chosen by the KRG

¹² This provision would have to be included separately in section 248 of the Kativik Act.

Council and chaired by a KRG councillor. The length of the mandate of the members would be two years; the mandate would be renewable. An employee appointed by the KRG would act as secretary and resource-person but would not be entitled to vote. The commission would establish its own internal management rules.

The commission would be mandated to analyze projects and to make recommendations with respect to land use and development in the region. It would present its recommendations and report to the KRG Council or Executive Committee, as applicable. More specifically, the commission would be responsible for:

- assisting the KRG Council and Executive Committee on matters of land use and development;
- studying all requests for modifications to the regional master plan for land use and the land use and development by-law (regional level);
- holding all public hearings required by law or on all subjects submitted by the KRG Council or Executive Committee;
- analyzing government notices and making recommendations to the KRG Council or Executive Committee.

5. LOCAL PLANNING AND DEVELOPMENT TOOLS

The Northern villages are developing at ever increasing rates. With the highest growth rates in the province, it is essential to develop planning and land use management tools for this region similar to the ones that exist in municipalities elsewhere in Québec. Indeed, the demand for housing, municipal services and infrastructure, as well as commerce has increased to the point that local communities are no longer able to manage development without land use planning tools adapted to their realities.

Moreover, the recent identification of risks, such as avalanche zones, floodplains and the impacts of climate change entail new constraints that local communities must take into account when planning the development of their respective territories. Indeed, it is now the responsibility of municipal councils to ensure that these areas remain free of structures.

In short, communities are becoming aware that planning is essential and that they need to have the necessary tools to ensure the healthy management of their development.

5.1. Local master plans

Each local municipality would adopt a local master plan that covers the area within its boundaries. The elements of these master plans, such as content and the procedure for adoption, are described below. This section would replace subsection 1 of section 176 of the Kativik Act.

5.1.3. *Addition*

The enactment of local master plans would not create any obligation for the municipalities with respect to the time limit for constructing the equipment or infrastructure identified in the master plans.

5.1.4. *Content*

The plan would include the following information:

- 1° the main land use development goals for the municipal territory;
- 2° the main land use zones;
- 3° the current and proposed roads;
- 4° the areas where occupation of the land is subject to specific constraints related to public security, such as zones of flooding, erosion, landslides, avalanches or other disasters, or for the environmental protection of shorelines and floodplains;
- 5° the current and planned buildings and activities in an area that impact on occupation of nearby areas, subjecting them to major constraints related to public security, public health or general well-being;
- 6° the areas within the municipal boundaries reserved for future development and construction phases, as well as the proposed nature and location of major public utility service infrastructure;

- 7° the nature, location and type of equipment and infrastructure intended for community use.

5.1.5. Adoption and modification

The municipal council would adopt and modify its local master plan according to the following procedure:

- 1° notice of motion (not mandatory at this stage);
- 2° adoption by resolution of a draft by-law;
- 3° transmission for review purposes of the draft by-law and a list of the modifications required to ensure the municipal zoning by-law complies with the modified local master plan to the KRG and, where applicable, the local landholding corporation;
- 4° notice to attend a public hearing to be posted in a public place and announced on the community radio in the municipality;
- 5° a public hearing held by the municipal council;
- 6° adoption of the by-law with or without amendments and its coming into force;
- 7° transmission of a copy of the by-law and the notice of coming into force to the KRG and the landholding corporation;
- 8° notice of coming into force to be posted in a public place, announced on the community radio, and distributed to each post office box in the municipality.

5.2. Municipal zoning by-laws

In order to implement a local master plan, the municipal council would adopt a zoning by-law applicable to its territory within two years following the coming into force of the local master plan.

The by-law would comply with the local master plan. With the coming into force of modifications to the local master plan, the municipal council would modify its by-law, if need be, within 90 days, to ensure compliance with the local master plan.

At the request of at least three voters in the municipality concerned, the KRG Executive Committee could prepare an opinion concerning the conformity of the by-law with the local master plan. Where non-conformity is confirmed, it could require the municipality to revise its by-law. Failure to comply could result in the KRG Executive Committee superseding the municipality.

This new section would replace subsection 2 of section 176 of the Kativik Act. The new by-law proposed here would combine a prescriptive approach to an objective-based method.

5.2.1. Mandatory content

- 1° classify types of structures and uses and divide the territory into zones;

- 2° specify, for each zone, the types of structures or uses that are authorized and those that are prohibited;
- 3° specify, for each zone, the minimum distance required between structures as well as their distance from roads and lot lines;
- 4° regulate or prohibit all land uses, structures or infrastructure, or specific ones, in view of either the topography, the proximity to a waterway or lake, or the risks of flooding, falling rocks, landslides, avalanches or other disasters, or for any other consideration related to public security, or the environmental protection of shorelines or floodplains;
- 5° regulate or prohibit all land uses, structures or infrastructure, or specific ones, where nearby current or proposed structures or activities impact on the occupation of the land, subjecting it to major constraints related to public security, public health or general well-being;
- 6° specify, for each zone, the area and dimensions required by category of structure or use;
- 7° prescribe, with consideration to the topography and the intended use, the manner in which the roads must be marked out, the distance required between them and their width.

5.2.2. *Optional content*

The by-law could specify objectives linked to the construction of structures, to the development of land and to the impacts of activities, as well as criteria to assess and measure whether the objectives are attained. It could also specify all zones or types of structures, lands or construction work targeted by these objectives.

The by-law could also stipulate one or more of the following regulatory provisions:

- 1° regulate, by zone, the architecture, symmetry and appearance of structures, construction materials as well as the manner of assembling the same;
- 2° establish health, security, resistance or isolation standards for all existing structures; decree that an existing manual for construction standards constitutes all or part of the by-law;
- 3° regulate or restrict, by zone, the excavation of soil as well as all work related to filling in or removing land;
- 4° regulate all non-conforming uses and structures protected by acquired rights.

5.2.3. *Adoption and modification*

The municipal council would adopt a zoning by-law for its territory within two years of the coming into force of the amendments to the Kativik Act. It could modify the by-law following the same procedure for the modification of the local master plan except that the municipal council would not have to distribute copies of the by-law (see section 5.1.3. of this report for the procedure to follow for the adoption or modification of a by-law).

6. PERMITS AND CERTIFICATES OF AUTHORIZATION

In order to exercise better control over the activities that take place in the territory in terms of construction and land use (mining exploration, outfitting activities, etc.), it is essential to have in place a procedure that obliges all persons to make a formal request to ensure the conformity of their activity with the applicable by-laws.

It would be the responsibility of the municipal council or the KRG Executive Committee to issue the permits or certificates of authorization for all projects in the territories under their respective jurisdictions.

6.1. Permit by-law

The provisions of this by-law would be the same for the KRG and for the local municipalities. The KRG Council or the local municipality, as applicable, would have to adopt a permit by-law including the items identified below.

It should be noted that this by-law could be part of the KRG's land use and development by-law or municipal zoning by-laws. This section would replace, in part, sections 167 and 173 of the Kativik Act. In addition, the fines established in section 145 of the Kativik Act should be reevaluated, as well as the collection procedure¹³.

6.1.4. *Content*

- 1° prohibit all projects involving the construction, transformation, modification, repair, demolition, or relocation of buildings without a permit;
- 2° prohibit all projects concerning a change in the use or destination of a structure without a permit;
- 3° prohibit all land excavation operations, removal of topsoil, or filling in or removal of land without a permit;
- 4° prohibit all requests for the legal description of a lot without a permit;
- 5° prescribe all plans and documents that the applicant must provide with his application for a permit;
- 6° establish a rate for the issuance of permits, or a category of fees;
- 7° require the applicant to give a deposit to guarantee an amount sufficient to cover expenses linked to inspection of the work for which the permit was issued or ensure that the inspection is carried out at the applicant's expense;
- 8° authorize a public employee to issue permits;
- 9° subject the issuance of permits to approval by either the KRG Executive Committee or the municipal council, as applicable, based on the achievement of applicable objectives and criteria, as well as certain standards linked to the construction of the structures, to the development of land or to the impacts of certain activities in the territory.

¹³ In order to carry out inspections in its territory, the KRG must be empowered to demand surety.

6.1.5. Adoption and modification

In accordance with sections 135 to 144 of the Kativik Act, the by-law would not need to be approved by the government. The procedure to modify this by-law would be the same as for the modification of other by-laws (see section 5.2.3. of this report).

7. INTERIM CONTROL

Interim controls would serve to maintain control over the development of the territory during the elaboration or modification of local and regional master plans. It would ensure that planning efforts are not in vain.

Therefore, councils should be empowered to enact a moratorium on new uses, constructions and cadastral operations and to adopt an interim control by-law as the first step towards the elaboration or modification of regional or local master plans (see sections 4.1.3. and 5.1.3. of this report). The procedure could be the same as that described in the LAU¹⁴.

7.1. Interim control by-law

7.1.6. *Content*

The optional content of the interim control by-law could be specified in the Kativik Act¹⁵.

- 1° identify the area where the by-law applies;
- 2° allow for the maintenance of prohibitions concerning new uses, constructions, cadastral operations and divisions or subdivisions of lots by alienation;
- 3° identify the conditions to lift prohibitions by means of a permit;
- 4° describe the specific rules applicable to zoning, division or construction as well as the issuance of the permits and certificates of authorization required;
- 5° explain the administrative clauses regulating applications and the issuance of permits.

7.1.7. *Adoption and modification*

The procedure for the modification of this by-law would be the same as for other by-laws (see section 5.1.3. of this report for the procedure to follow).

¹⁴ R.S.Q., c. A-19.1, sections 61 to 72.

¹⁵ From Caron, A., 1995, *La prise de décision en urbanisme*, 2^e édition, Ministère des Affaires Municipales, Gouvernement du Québec, Ste-Foy, Québec.

8. CONCLUSION

Greater responsibility for land use management is essential given the current context of community development and the eventual implementation of self-government in Nunavik. It is essential to develop tools that will allow local and regional authorities to participate in the planning process and orient the development of their respective territories. The first step that must precede the conception of these tools is the amendment of the Kativik Act to include provisions that will help structure land use and development powers.

The committee's recommendations can be summarized as follows:

- 1) It is essential that the government, its ministers and its representatives comply with the master plans of the KRG and the Northern villages whenever implementing projects in these territories, as is the case with RCMs elsewhere in Québec.
- 2) The Kativik Act must oblige local communities to adopt master plans and zoning by-laws and must specify the contents of such by-laws as well as the procedure to adopt or modify them.
- 3) The amendments to the Kativik Act must specify the contents (mandatory and optional) of the regional master plan for land use as well as the land use and development by-law which implements the master plan.
- 4) Because of the sheer size of the territory and the difficulty involved in monitoring activities that take place, due to the costs involved and the lack of resources, the technical committee considers it preferable to develop objective-based regulations and standards as opposed to a prescriptive approach. Criteria will serve to assess and measure the level of achievement of planning targets. Certain standards should be adopted for specific items such as the distance of structures from water, etc.
- 5) A land use commission should be set up to study each development project in the Kativik Region. This will ensure the increased participation of local and regional authorities in planning and land use management in their territories.
- 6) Within the context of these amendments, the Québec government should review its goals with respect to the development of the Kativik Region in order to make sure they are up-to-date and well adapted to the realities of the region.

The implementation of the amendments will require many efforts on the part of local and regional actors and will affect changes to land use planning and management practices. To this end, it will be important to plan training activities for those responsible for implementing the master plans and by-laws in each municipality and at the regional level. It will be equally important to inform the communities and developers of the existence of

the by-laws as well as their impact on the development of the territory so as to ensure compliance with the new requirements.