



Commentaire | octobre 2023

La politique provinciale aux terres humides assèche les possibilités économiques dans le Nord

NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Giwednong Aakomenjigewin Teg
b ΔC2-4σ-4i P-7N.δi 4C7i9-ΔbΓi
Institu dPolitik di Nor
Aen vavnd nor Lee lway La koonpayeen

Par: Don McConnell et Laura McConnell

northernpolicy.ca

IPN – Ques nous sommes

Président & DG

Charles Cirtwill

Conseil d'administration

Florence MacLean
(Présidente du conseil)
Kim Jo Bliss
(Vice-présidente Nord-Ouest)
Dwayne Nashkawa
(Vice-président Nord-Est)
Kevin Eshkawkogan
(Secrétaire)
Pierre Riopel (Trésorier)
Charles Cirtwill
(Président et Chef de la direction)

Cheryl Brownlee
Harley d'Entremont Ph. D.
Ralph Falcioni
Christine Leduc
Michele Piercey-Normore Ph. D.
Eric Rutherford
Douglas Semple
Mariette Sutherland
Brian Vaillancourt
Wayne Zimmer

Conseil consultatif

Michael Atkins
Johanne Baril
Martin Bayer
Pierre Bélanger
Chief Patsy Corbiere
Katie Elliot
Neil Fox
Shane Fugere

George Graham
Gina Kennedy
Winter Dawn Lipscombe
Dr. George C. Macey
John Okonmah
Bill Spinney
Brian Tucker Ph. D.

Conseil de recherche

Heather Hall Ph. D. (Présidente, Conseil consultatif de la recherche de l'IPN)
Hugo Asselin Ph. D.
Clark Banack Ph. D.
Riley Burton
Ken Carter Ph. D.
Kim Falcigno

Katie Hartmann Ph. D.
Carolyn Hepburn
Peter Hollings Ph. D.
Brittany Paat
Barry Prentice Ph. D.
David Robinson Ph. D.
David Zarifa Ph. D.

Reconnaissance des territoires traditionnels

L'IPN voudrait rendre hommage aux Premières Nations, sur les territoires traditionnels desquelles nous vivons et travaillons. Le fait d'avoir nos bureaux situés sur ces terres est une chance dont l'IPN est reconnaissant, et nous tenons à remercier toutes les générations qui ont pris soin de ces territoires.

Nos bureaux principaux:

Celui de Thunder Bay se trouve sur le territoire visé par le Traité Robinson-Supérieur, sur le territoire traditionnel des peuples Anishnaabeg, ainsi que de la Première Nation de Fort William.

Celui de Sudbury se trouve sur le territoire visé par le Traité Robinson-Huron, sur le territoire traditionnel des peuples Atikameksheng Anishnaabeg, ainsi que de la Première Nation de Wahnapiatae.

Celui de Kirkland Lake se trouve sur le territoire visé par le Traité Robinson-Huron, sur le territoire traditionnel des peuples Cree, Ojibway et Algonquin, ainsi que de la Première Nation de Beaverhouse.

Tous deux abritent de nombreux peuples des Premières nations, des Inuits et des Métis. Nous reconnaissons et apprécions le lien historique que les peuples autochtones entretiennent avec ces territoires. Nous reconnaissons les contributions qu'ils ont apportées pour façonner et renforcer ces communautés, la province et le pays dans son ensemble.

Ce rapport a été rendu possible grâce au soutien de notre partenaire, la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario. L'Institut des politiques du Nord exprime sa grande appréciation pour leur généreux soutien, mais insiste sur ce qui suit : Les points de vue de ces rapports de recherche sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Institut, de son conseil d'administration ou de ceux qui le soutiennent. Des citations de ce texte, avec indication adéquate de la source, sont autorisées.

Les calculs de l'auteur sont basés sur les données disponibles au temps de publication et sont sujets aux changements.

Éditeur : Gisele Regimbal
Traduit par Gilles Dignard

© 2023 Institut des politiques du Nord

Publié par l'Institut des politiques du Nord

874 rue Tungsten

Thunder Bay, Ontario P7B 6T6

ISBN: 978-1-77868-129-5



Un organisme
du gouvernement
de l'Ontario

À propos de l'auteur

Don McConnell



Don McConnell a récemment pris sa retraite en tant que directeur de la planification et des services aux entreprises de la ville de Sault Ste. Marie, avec plus de 40 ans d'expérience en tant qu'urbaniste dans le Nord de l'Ontario. Il a été membre du conseil d'administration de l'Institut des planificateurs professionnels de l'Ontario et a comparu à de nombreuses reprises devant le Tribunal des terres de l'Ontario (anciennement Commission des affaires municipales de l'Ontario) en tant que témoin expert sur des questions de planification.

Laura McConnell



Sa fille, Laura McConnell, apporte ses connaissances et sa passion pour la recherche et l'écriture sur les questions politiques. Elle est titulaire d'un diplôme de premier cycle en relations internationales et études urbaines de l'université de Toronto et d'un Juris Doctor de la faculté de droit de l'université de Windsor.

Table des Matières

Résumé.....	5
Introduction	6
Déclaration de principes provinciale.....	7
Zones humides.....	10
Différences entre le Nord et le Sud ontariens.....	13
Procédure d'approbation de La loi sur l'aménagement du territoire	15
Difficultés pour les collectivités, par suite de la politique actuelle prévue par la DPP.....	16
Home Depot (North Bay)	16
Parc industriel (North Bay)	16
Terre humide de Junction Creek (Sudbury)	17
Projet de Pointe Estates (Sault-Sainte-Marie)	18
Conclusion	19
Références.....	20
Annexe	21

Résumé

Les terres humides sont essentielles aux écosystèmes et offrent de multiples avantages, notamment la prévention des inondations, l'amélioration de la qualité de l'eau, la création d'habitats fauniques, ainsi que des possibilités économiques et récréatives. En Ontario, les terres humides couvrent environ un tiers de la province, dont plus de 90 % sont situées dans le Nord de l'Ontario. Toutefois, l'importance et le potentiel de développement de la plupart de ces terres humides n'ont pas été évalués. Le présent document a pour objet de déterminer si les politiques provinciales actuelles qui restreignent le développement des terres humides du Nord ontarien sont nécessaires ou adéquates, compte tenu des objectifs généraux de la Déclaration de principes provinciale (DPP).

La DPP est une politique globale d'aménagement du territoire, élaborée par le ministère des Affaires municipales et du Logement, que toutes les municipalités et autres autorités d'approbation de l'Ontario sont tenues de respecter. Les politiques de protection des terres humides de la DPP prévalent sur les exigences d'autres lois, y compris les initiatives économiques décrites dans le Plan de croissance du Nord de l'Ontario. Cependant, la DPP ne s'applique pas à la région la plus septentrionale de la province, régie par la Loi sur le Grand Nord.

Les conditions économiques, environnementales et sociales sont très différentes dans le Nord de l'Ontario, et des politiques et des approches de mise en œuvre différentes en matière de patrimoine naturel sont justifiées. C'est pourquoi la province devrait envisager la protection des terres humides sur une base régionale plutôt que provinciale. Les obstacles à la croissance économique dans le Nord ontarien devraient être supprimés dans la mesure du possible parce que la population actuelle est insuffisante pour soutenir les activités économiques actuelles. On prévoit une croissance démographique nulle ou très faible au cours des 25 prochaines années dans le Nord ontarien.

Ce document met en lumière certains des défis auxquels sont confrontées diverses collectivités du Nord de l'Ontario en raison des restrictions sur le développement des terres humides prévues dans la DPP et recommande que les restrictions sur le développement des terres humides soient limitées aux régions du Sud de l'Ontario. Près du tiers du Nord ontarien est constitué de terres humides, et la plupart d'entre elles sont des terres de la Couronne. Étant donné les vastes ressources du patrimoine naturel du Nord de l'Ontario et la demande très limitée de nouveaux développements, la non-application des politiques de la DPP aux terres humides du Nord ontarien n'aurait qu'un effet minime, voire nul, dans la région.

Cette approche permettrait aux municipalités et aux autres autorités d'approbation de déterminer quelles sont les terres humides d'importance locale sur leur territoire et de veiller à ce qu'elles soient préservées dans le cadre du processus d'approbation des projets de développement. Cela permettra de trouver un équilibre entre divers facteurs comme la croissance économique et le développement, puis de les prendre en considération en parallèle avec la préservation des terres humides.



Introduction

Plus de 90 % des terres humides de l'Ontario sont situées dans le Nord ontarien, couvrant environ 1/3 de toute sa masse terrestre. Comme près de 90 % de ces terres humides se trouvent sur des terres de l'État, le présent document se concentrera sur le reste des terres humides, que possèdent des propriétaires privés et qui offrent un potentiel de développement. S'il s'agit d'exploiter une zone humide, celle-ci ne doit pas avoir d'importance provinciale ni être une zone humide côtière. Il est supposé que toutes les terres humides sont importantes pour la Province, à moins qu'une évaluation de terres humides ne confirme le contraire. Il est supposé que toutes les terres humides sont importantes pour la Province, à moins qu'une évaluation de terres humides ne confirme le contraire.

Le présent document a pour objet de déterminer si les politiques provinciales actuelles qui restreignent le développement des terres humides du Nord ontarien sont nécessaires ou adéquates, compte tenu des objectifs généraux de la Déclaration de principes provinciale.

Plus précisément, dans ce document, seront examinées l'importance et la répartition géographique des terres humides; soulignées les différences entre le développement du Nord et du Sud de l'Ontario; sera montré comment le processus d'approbation de la Loi sur l'aménagement du territoire s'applique au développement des terres humides; seront examinés plusieurs exemples de l'impact de la Déclaration de principes provinciale actuelle sur les propositions de développement et recommandée une approche qui serait plus adéquate dans le Nord ontarien.

Récemment, des modifications ont été proposées pour les manuels d'évaluation des terres humides de l'Ontario. Toutefois, ces modifications sont essentiellement de nature technique et, comme il n'est pas proposé de modifier la Déclaration de principes provinciale, elles ne s'insèrent pas dans le cadre du présent document.

Dans l'ensemble, les auteurs évalueront les répercussions de l'interdiction du développement des terres humides, compte tenu des bonnes pratiques de planification reconnues.



Déclaration de principes provinciale

Aperçu

La Déclaration de principes provinciale (DPP) est une politique globale d'aménagement du territoire, élaborée par le ministère des Affaires municipales et du Logement et que toutes les municipalités de l'Ontario sont tenues de respecter¹. Cela inclut toutes les municipalités, les agences provinciales, les autorités de conservation ainsi que les autres conseils et commissions locaux qui exercent un contrôle sur ce qui a trait à l'utilisation des terres.

L'objectif était de regrouper en un seul document les nombreuses politiques sur l'utilisation du territoire des divers ministères provinciaux. Au lieu de consulter les ministères de l'Environnement, des Ressources naturelles, des Transports et d'autres, toutes les politiques seraient regroupées dans la DPP, à l'intention des décideurs dans le domaine de l'utilisation du territoire.

Contenu de la DPP

Énoncé de la Partie 1 « La Déclaration de principes provinciale fournit des directives sur des questions d'intérêt provincial liées à l'aménagement du territoire. » La DPP « permet d'encadrer un aménagement approprié tout en protégeant les ressources d'intérêt provincial, la santé et la sécurité publiques ainsi que la qualité de l'environnement naturel et du milieu bâti».

À la Partie III, nous lisons : « La Déclaration de principes provinciale ne se réduit pas à un ensemble de politiques individuelles. Il faut la lire intégralement et appliquer les politiques pertinentes à chaque situation».

Au fil des ans, il y a eu plusieurs versions et mises à jour de la Déclaration de principes provinciale. La première DPP fut conçue en 1996 puis révisée en 2005, 2014 et 2020. Au cours de son processus de consultation, le ministère des Affaires municipales et du Logement décide des révisions à effectuer. Les modifications actuelles sont en vigueur depuis le 1er mai 2020.

L'autorité législative pour les déclarations de principes est décrite à l'article 3 de la Loi sur l'aménagement du territoire :

« Le ministre peut, seul ou de concert avec un autre ministre de la Couronne, faire des déclarations de principes approuvées par le lieutenant-gouverneur en conseil sur des questions relatives à l'aménagement municipal et qu'il estime d'intérêt provincial⁴. »

Avant 2005, la responsabilité des municipalités locales et des autres organismes au regard des déclarations de principes provinciales était décrite comme suit à l'article 3 :

« Dans l'exercice de tout pouvoir ayant une incidence sur une question d'urbanisme, on conseil municipal, une commission locale, un conseil d'urbanisme, un ministre de la Couronne et un ministère, un conseil, une commission ou un organisme du gouvernement, y compris la commission municipale, **doivent tenir compte** des déclarations de politiques générale émises en vertu du paragraphe (1)⁵. » [trad. libre] [accentuation ajoutée]



¹ Loi sur l'aménagement du territoire, L.R.O. 1990, c. P.13, article 3.

² Déclaration de principes générale, 2020, page 1.

³ Déclaration de principes générale, 2020, page 2.

⁴ Loi sur l'aménagement du territoire, L.R.O. 1990, c. P.13, par. 3 (1).

⁵ Loi sur l'aménagement du territoire, L.R.O. 1990, c. P.13, version historique pour la période du 30 novembre 2004 au 28 février 2005, par. 3(5)

« Doit tenir compte » signifiait que les municipalités devaient signifier que les municipalités devaient se pencher sur les facteurs politiques de la DPP lorsqu'elles prenaient une décision. Toutefois, les municipalités avaient la possibilité de pondérer l'importance qu'elles accordaient aux différentes parties de la DPP au moment de prendre leur décision et pouvaient donner plus de poids à certains articles de la DPP qu'à d'autres.

En 2005, cet article a été modifié et se lit actuellement comme suit :

Une décision du conseil d'une municipalité, d'un conseil local, d'un conseil d'aménagement, d'un ministre de la Couronne et d'un ministère, d'un conseil, d'une commission ou d'un organisme du gouvernement, y compris le Tribunal, à l'égard de l'exercice de tout pouvoir qui touche une question d'aménagement du territoire :

(a) d'une part, sous réserve d'un règlement pris en vertu du paragraphe (6.1), **est conforme aux** déclarations de principes faites en vertu du paragraphe (1) qui sont en vigueur à la date à laquelle est prise la décision;

(b) d'autre part, est conforme aux plans provinciaux en vigueur à cette date ou ne doit pas être incompatible avec eux, selon le cas⁶.

« Est conforme » a été interprétée comme signifiant doit se conformer à. En d'autres termes, lors de l'examen d'une demande d'autorisation de développement en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire, il convient de se conformer à toutes les sections de la Déclaration de politiques générale de la province.

Cela est renforcé par l'article Mise en œuvre et interprétation de la DPP, qui stipule que la Déclaration « [...] doit être lue intégralement et toutes les politiques pertinentes doivent être appliquées à chaque situation ».

Une demande d'autorisation de développement en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire doit désormais satisfaire à toutes les restrictions et interdictions prévues par la Déclaration de politiques générale de la province. Le non-respect d'une restriction ou d'une interdiction spécifique de la politique entraînera l'échec de l'ensemble de la demande, en dépit des autres avantages pouvant être obtenus. Il convient également de noter qu'il n'est pas possible d'interjeter appel d'une exigence de la DPP.

Les municipalités avaient auparavant la possibilité d'accorder plus de poids à certains aspects de la DPP afin d'atteindre des objectifs spécifiques, par exemple pour assurer un équilibre entre les intérêts de la promotion du développement économique et ceux de la protection de l'environnement.

Avec cette révision de 2005, les municipalités ne peuvent approuver un projet sans qu'il soit exactement conforme à la DPP, ainsi il est impossible de faire preuve de discernement. La DPP centralise la prise de décision au détriment des décideurs locaux, ce qui oblige les diverses collectivités de l'Ontario de se conformer au mandat unique de la DPP.

Autres législations pertinentes

La Loi de 2005 sur les zones de croissance stipule qu'en cas de conflit entre un plan de croissance et la Déclaration de politiques provinciale, c'est le plan de croissance qui prévaut. Toutefois, lorsqu'une question est liée à l'environnement naturel ou à la santé humaine, c'est le document qui protège le plus qui prévaut⁷. Cela signifie que le Plan de croissance du Nord de l'Ontario 2011 sera supplanté par les dispositions pour la protection des terres humides de la DPP. Il s'agit d'une restriction majeure qui empêche la mise en œuvre efficace du Plan de croissance du Nord de l'Ontario, ne laissant aucune marge de manœuvre pour le développement économique.

La Loi de 2010 sur le Grand Nord couvre environ 42 % du territoire de l'Ontario et s'étend du Manitoba à l'ouest jusqu'à la baie James et au Québec à l'est⁸. La Loi de 2010 sur le Grand Nord jette les bases d'un aménagement du territoire fondé sur les collectivités dans la région la plus septentrionale de l'Ontario et comprend un processus d'aménagement conjoint entre les Premières Nations et la province⁹. Bien que la DPP s'applique à l'ensemble de l'Ontario et l'emporte sur les plans de croissance, elle ne s'applique pas aux terres couvertes par la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*¹⁰.

⁶ Loi sur l'aménagement du territoire, L.R.O 1990, chap. P.1, par. 3(5).

⁷ Déclaration de principes générale, 2020, par. 4.2.

⁸ Loi de 2005 sur les zones de croissance, LO 2005, c.13, par. 14(2).

⁹ Loi sur le Grand Nord de l'Ontario, publiée le 29 novembre 2019. <https://www.ontario.ca/page/far-north-ontario#:~:text=boundary%20in%20detail,-.About%20the%20Far%20North,90%25%20of%20them%20First%20Nations>

¹⁰ Loi de 2010 sur le Grand Nord, LO 2010, c.18, article 1.

¹¹ Communication personnelle avec Lisa Eddy, conseillère principale du Programme, conseillère principale du Programme, Direction du Grand Nord, ministère des Ressources naturelles et des Forêts, 15 avril 2021.

Remarques sur la DPP

Les directeurs de l'aménagement des cinq grandes municipalités urbaines du Nord ontarien (Grand Sudbury, North Bay, Thunder Bay, Timmins et Sault-Sainte-Marie) ont constamment et collectivement formulé des remarques au nom de leurs municipalités pendant le déroulement du processus d'examen de la Déclaration de politiques provinciale. En 2010 et afin d'exprimer leurs préoccupations, les directeurs de l'urbanisme se sont réunis pour rédiger une lettre commune destinée au ministère des Affaires municipales et du Logement. Ils ont signalé que leur expérience collective de la mise en œuvre de la DPP « révèle qu'il est grandement nécessaire de réviser la DPP, afin de mieux refléter les circonstances uniques de l'aménagement du territoire qui existent dans le Nord de l'Ontario¹²⁾».

Les directeurs de l'aménagement ont également fait remarquer que « la DPP semble supposer qu'il y aura de forts taux de croissance démographique dans toutes les collectivités de l'Ontario », cependant que les cinq grandes municipalités du Nord ontarien sont moins peuplées qu'il y a 25 ans¹³⁾. Cela signifie que la DPP n'est pas adaptée à la réalité du Nord de l'Ontario, car la perte démographique systémique et continue ainsi que la nécessité d'encourager le développement économique dans la région ne sont pas prises en compte. Puisque la plupart des projets résidentiels, commerciaux et touristiques dans le Nord ontarien sont de très petite envergure, il n'est pas nécessaire d'interdire les projets dans les terres humides ou d'exiger des études techniques approfondies, ce qui a pour effet d'entraver le développement. En réponse à cela, les directeurs de l'aménagement ont déclaré qu'« une certaine souplesse est nécessaire lors de l'application de la DPP dans le Nord de l'Ontario, afin d'assurer un meilleur équilibre entre les facteurs environnementaux et économiques¹⁴⁾».

En ce qui concerne les terres humides, les directeurs de l'aménagement ont recommandé que « la DPP soit révisée afin d'offrir une certaine souplesse lors de l'évaluation du développement et de la modification d'un emplacement, intérieur et adjacent, en fonction des caractéristiques du patrimoine naturel¹⁵⁾». Ils ont également recommandé que, pour les autorisations d'aménagement, les programmes et les projets d'infrastructure du Plan de croissance du Nord aient priorité sur les politiques de la DPP¹⁶⁾. Dans une lettre ultérieure adressée au ministère, les directeurs de l'aménagement ont répété que « la sorte de souplesse

offerte dans le cadre de l'approche antérieure [DPP] serait pertinente pour les circonstances uniques du Nord ».¹⁷⁾

En dépit des observations des responsables de l'aménagement du Nord ontarien, la Déclaration de politiques provinciale reste un obstacle important pour le développement du Nord de l'Ontario.

Résumé de la section

- La Déclaration de politiques provinciale est une politique globale d'aménagement du territoire, élaborée par le ministère des Affaires municipales et du Logement, et que toutes les municipalités et autres autorités compétentes de l'Ontario sont tenues de respecter.
- Les modifications de l'article 3 de la Loi sur l'aménagement du territoire, à savoir « doit tenir compte » à « est conforme aux », a éliminé la possibilité pour les conseils municipaux et les commissions locales d'aménagement du territoire d'utiliser leur pouvoir discrétionnaire afin de tenir compte de nombreux facteurs, y compris les avantages économiques, lorsqu'ils se prononcent sur une demande d'aménagement au titre de la Loi sur l'aménagement du territoire.
- Un demandeur, un conseil municipal ou un conseil d'aménagement local ne peut en appeler d'une exigence de la Déclaration de politiques générale de la province. Toutes les autres questions peuvent faire l'objet d'un appel auprès du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire (TOAT).
- Les politiques de protection des terres humides de la DPP prévalent sur les exigences d'autres lois, y compris les initiatives économiques décrites dans le Plan de croissance du Nord de l'Ontario.
- La Déclaration de politiques provinciale ne s'applique pas à la région la plus septentrionale de la province, régie par la Loi sur le Grand Nord.
- Les directeurs de l'aménagement du territoire du Nord de l'Ontario ont signalé à plusieurs reprises que les conditions environnementales et économiques du Nord ontarien sont différentes et qu'il faut une certaine souplesse dans le processus d'approbation de développement du territoire.

¹²⁾ Lettre à Audrey Bennett, directrice, Direction des politiques provinciales d'aménagement, ministère des Affaires municipales et du Logement, 30 août 2010, page 1.

¹³⁾ Lettre à Audrey Bennett, directrice, Direction des politiques provinciales d'aménagement, ministère des Affaires municipales et du Logement, 30 août 2010, page 8.

¹⁴⁾ Lettre à Audrey Bennett, directrice, Direction des politiques provinciales d'aménagement, ministère des Affaires municipales et du Logement, 30 août 2010, page 2.

¹⁵⁾ Lettre à Audrey Bennett, directrice, Direction des politiques provinciales d'aménagement, ministère des Affaires municipales et du Logement, 30 août 2010, page 6.

¹⁶⁾ Lettre à Audrey Bennett, directrice, Direction des politiques provinciales d'aménagement, ministère des Affaires municipales et du Logement, 30 août 2010, page 8.

¹⁷⁾ Lettre à Audrey Bennett, directrice, Direction des politiques provinciales d'aménagement, ministère des Affaires municipales et du Logement, 17 décembre 2012, page 2.

¹⁸⁾ Lettre à Audrey Bennett, directrice, Direction des politiques provinciales d'aménagement, ministère des Affaires municipales et du Logement, 17 décembre 2012, page 2.

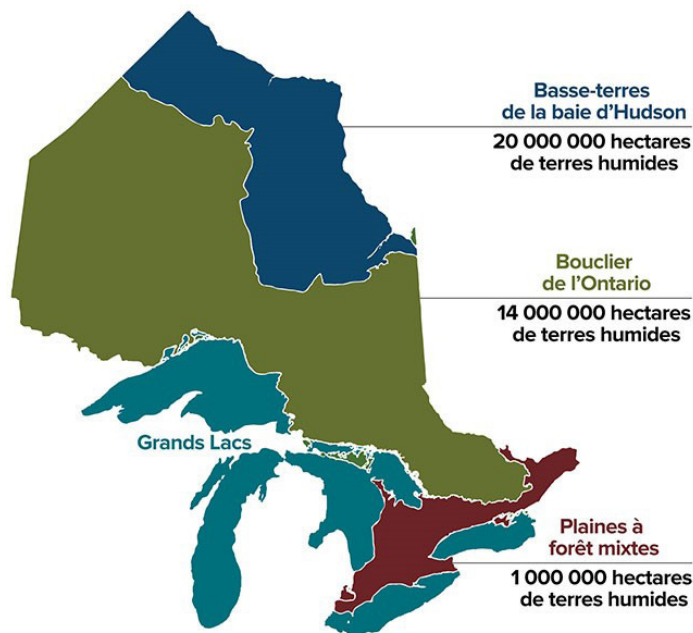
Terres humides

Aperçu

Le fait qu'une zone soit ou non classée comme terre humide par la DPP a une incidence sur son potentiel de développement. Dans la Déclaration de politiques, les terres humides sont définies comme suit :

« Étendue de terre recouverte d'eau peu profonde, en saison ou en permanence, ou dont la nappe phréatique est à la limite de la surface. Dans les deux cas, les eaux abondantes ont favorisé la formation de sols hydriques et la prolifération de plantes hydrophiles ou hydrophytes. Les quatre principaux types de terres humides sont les marais, les tourbières oligotrophes et les tourbières minérotrophes¹⁹ ».

Le ministère des Ressources naturelles et des Forêts de l'Ontario (MRNF) a recensé environ 35 000 000 d'hectares de terres humides en Ontario¹⁹. Plus de 90 % de toutes les terres humides se trouvent dans le Nord ontarien. Comme le montre le graphique ci-dessous, il est estimé que 34 millions d'hectares de terres humides se trouvent principalement dans le Nord ontarien, et qu'un million d'hectares de terres humides se trouvent principalement dans le Sud ontarien. Comme le montre le graphique ci-dessous, il est estimé que 34 millions d'hectares de terres humides se trouvent principalement dans le Nord de l'Ontario, et qu'un million d'hectares de terres humides se trouvent principalement dans le Sud ontarien.



Source: <https://www.ontario.ca/page/wetland-conservation-strategy#section-1>

Les terres humides peuvent être protégées soit par des réglementations environnementales, soit par la propriété de l'État. L'État possède quelque 87 % de toutes les terres de la province, y compris d'innombrables terres humides, dont la grande majorité se trouve dans le Nord ontarien²⁰. Parmi les avantages de la protection des terres humides se trouvent la prévention des dommages causés par les inondations, l'amélioration de la qualité de l'eau, l'hébergement des animaux sauvages, la fourniture de produits économiques

de valeur tels que le bois et les animaux à fourrure, ainsi que des possibilités de loisirs telles que la chasse, la pêche et l'appréciation de la nature²¹.

Malgré ces avantages, dans les années 1980, 68 % des terres humides du Sud ontarien avaient été converties pour servir à d'autres fins²². Aucune donnée similaire n'est disponible pour le Nord de l'Ontario, bien que la perte de terres humides y soit probablement négligeable car il s'agit d'une vaste zone sauvage appartenant en grande partie à l'État.

¹⁹ <https://www.ontario.ca/fr/page/conservation-des-terres-humides>

²⁰ <https://www.ontario.ca/fr/page/terres-de-la-couronne>

²¹ <https://www.ontario.ca/fr/page/conservation-des-terres-humides>

²² <https://www.ontario.ca/fr/page/conservation-des-terres-humides>

Réglementation des terres humides dans le cadre de la DPP

La Déclaration de politiques générale de la province s'applique à toutes les terres humides et réglemente celles-ci, qu'il s'agisse de terres privées ou de terres publiques provinciales.

La DPP divise les terres humides en quatre catégories : les terres humides, les terres humides importantes, les terres humides côtières et les terres humides côtières importantes (pour les définitions complètes, voir l'annexe). Cela est important car la classification d'une zone humide peut avoir des répercussions sur son potentiel de développement.

La DPP interdit expressément « l'aménagement » de toutes les **terres humides provinciales importantes** de l'ensemble du Sud ontarien et d'une partie du Nord de l'Ontario, classées par la désignation écorégion 5E. L'aménagement d'un emplacement est également interdit dans toutes les **terres humides provinciales importantes** situées au nord de l'écorégion 5E (le reste du Nord de l'Ontario), sauf s'il peut être prouvé qu'il n'y a pas de répercussions nocives sur les caractéristiques naturelles ou la fonction écologique de ces zones. La DPP interdit l'aménagement de toutes les **terres humides côtières d'importance**, où qu'elles se trouvent dans la province.

En appliquant cette politique, il est pratiquement impossible de démontrer qu'une proposition de développement n'aura pas une répercussion nocive. La DPP définit les répercussions néfastes par « [...] dégradation qui menace la santé et l'intégrité des éléments naturels ou des fonctions écologiques pour lesquels une zone a été reconnue en raison d'activités uniques, multiples ou successives d'aménagement ou de modification d'emplacements²³».

Démontrer qu'il n'y aura pas de répercussions nocives comporte toutes les difficultés connexes. Il s'agit d'une tâche difficile qui nécessite des études écologiques complètes afin de vérifier s'il y aura une répercussion nocive sur les caractéristiques naturelles ou les fonctions écologiques. Les caractéristiques naturelles comprennent les terres humides, les habitats de poissons, les forêts, les vallées, les habitats d'espèces menacées, les habitats d'espèces sauvages et les zones d'intérêt naturel et scientifique qui sont importantes pour leurs valeurs environnementales et sociales. La fonction écologique comprend les interactions entre les milieux vivants et non vivants ou entre les espèces, les écosystèmes et les paysages, y compris les interactions biologiques, physiques et socioéconomiques. Il est difficile pour les



²³ Déclaration de principes générale, 2020, page 47

biologistes et autres experts de prédire s'il y aura des répercussions nocives par suite d'interactions biologiques ou physiques entre le développement et le milieu naturel. Par conséquent, bien que le développement des terres humides soit autorisé s'il n'y a pas de répercussions nocives sur les terres humides provinciales importantes qui se trouvent au nord de l'écorégion 5E (soit la majeure partie du Nord ontarien), il est pratiquement impossible d'atteindre le seuil permettant de satisfaire à l'exigence d'« absence de telles répercussions ».

En outre, la DPP interdit le développement sur des propriétés voisines des terres humides s'il ne peut être prouvé qu'il n'y a pas de répercussion nocive²⁴. Comme nous le signalons ci-dessus, il est très difficile, voire impossible, de prédire avec précision les effets à long terme d'un développement sur des caractéristiques naturelles et des fonctions écologiques de terres voisines. L'interdiction d'aménager des terres humides côtières ou des terrains voisins de terres humides côtières restreint indûment le développement de nombreuses zones de croissance potentielle, telles des zones situées à proximité des centres urbains ou de secteurs riverains de grande valeur.

En outre, il reste le problème pratique de déterminer si une terre humide est importante ou non pour la province. Très peu de terres humides du Nord de l'Ontario ont été évaluées, par conséquent, la classification de la plupart d'entre elles reste inconnue²⁵. Le Nord de l'Ontario souffre également d'un manque d'évaluateurs qualifiés pour les terres humides²⁶. Un acquéreur risque d'acheter un terrain qui, s'il est déterminé par la suite qu'il s'agit d'une zone humide d'importance provinciale, ne pourra jamais être exploité. Le coût de l'évaluation d'une zone humide dans le Nord de l'Ontario, afin de savoir si elle est importante ou non au niveau provincial, est prohibitif pour la plupart des propriétaires fonciers, ce qui ne rend l'évaluation économiquement viable que pour les projets de développement de grande ampleur.

Il existe une base de données permettant de trouver les terres humides qui ont été évaluées; toutefois, la plupart des terres humides du Nord ontarien n'ont pas été évaluées²⁷. Lorsqu'une zone humide est évaluée, un entrepreneur privé ou un propriétaire foncier paie le coût de l'évaluation et soumet les résultats au ministère des Ressources naturelles et des Forêts, à des fins d'examen. Il est possible que divers évaluateurs parviennent à des conclusions opposées au sujet d'une même terre humide. C'est ce qui s'est passé dans l'étude de cas ci-dessous à propos de Pointes Estates, où le membre du Tribunal

ontarien de l'aménagement du territoire (TOAT) a dû déterminer, sur la base de preuves contradictoires pour deux parties opposées, quelle évaluation accepter afin de décider si une terre humide était ou non d'importance provinciale. En fin de compte, le membre du TOAT s'en est remis au ministère des Ressources naturelles et s'est appuyé sur la classification ministérielle afin de décider que la terre humide en question n'était pas d'importance provinciale.

En raison de toutes ces difficultés, les politiques de la DPP pour les terres humides constituent un obstacle majeur à un développement rentable et direct dans le Nord ontarien.

Résumé de la section

- Les terres humides font intégralement partie de l'écosystème et offrent de multiples avantages, notamment la prévention d'inondations, l'amélioration de la qualité de l'eau, la création d'habitats pour la faune et la flore, ainsi que des possibilités économiques et récréatives.
- Les terres humides représentent environ 1/3 du territoire de la province. Plus de 90 % de toutes les terres humides se trouvent dans le Nord ontarien.
- Dans le sud de l'Ontario, plus des deux tiers des terres humides ont été détruites par des développements.
- La majorité des terres humides du Nord ontarien n'ayant jamais été évaluées, nous ne savons pas si elles ont ou non une importance provinciale.
- Compte tenu des difficultés de trouver un évaluateur de terres humides qualifié, de payer pour une évaluation de zone humide, du risque de rapports d'évaluation contradictoires, puis du temps et des coûts nécessaires avant que l'aménagement puisse même être envisagé, les politiques relatives aux terres humides de la Déclaration de principes provinciale constituent un facteur dissuasif majeur pour les développements dans le Nord ontarien.

²⁴ PPS, alinéa 2.1.8.

²⁵ <https://geohub.lio.gov.on.ca/datasets/5216a770ef684d2fae8bcc13ee9c4357/explore?location=46.458125%2C-81.146139%2C11.00>

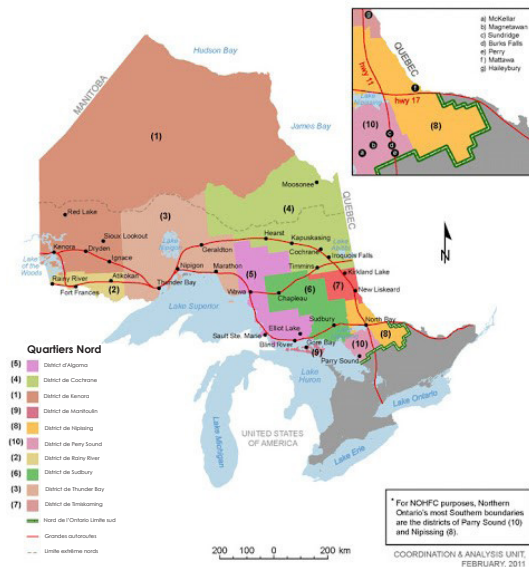
²⁶ <https://www.ontario.ca/fr/page/evaluation-des-terres-humides>

²⁷ <https://geohub.lio.gov.on.ca/datasets/5216a770ef684d2fae8bcc13ee9c4357/explore?location=46.458125%2C-81.146139%2C11.00>

Différences entre le Nord et le Sud ontariens

Aperçu

Le Nord de l'Ontario, tel qu'il est ordinairement défini, comprend les régions situées au nord et à l'ouest de la rivière des Français, du lac Nipissing et de la rivière Mattawa. Cela englobe les districts suivants : Thunder Bay, Algoma, Cochrane, Kenora, Manitoulin, Nipissing, Parry Sound, Rainy River, Sudbury et Timiskaming. Le Nord de l'Ontario représente près de 90 % de la superficie totale de cette province²⁸.



Source de la carte : SFPNO

En dépit de cette vaste superficie, le Nord ontarien ne comptait en 2021 que 810 682 habitants, soit moins de 6 % des 14,7 millions d'habitants de la province²⁹. En 1996, la population du Nord ontarien comptait 44 908 personnes de plus qu'en 2021³⁰. Les cinq plus grandes zones urbaines du Nord de l'Ontario souffrent toutes d'une baisse démographique par rapport aux niveaux des années 1990 et ont du mal à gérer ce déclin.

Le ministère des Finances a prévu que la population totale de l'Ontario augmentera de 31,5 %, soit quelque 4,6 millions de personnes, au cours des 27 prochaines années, passant de 14,6 millions en 2019 à 19,2 millions en 2046³¹. La population du Nord ontarien sera relativement stable au cours de la période projetée, avec une légère augmentation de 1,8 %, c'est-à-dire de 811 000 habitants en 2019 à 826 000 en 2046³². Cela représente environ 0,3 % de la croissance totale de la population provinciale au cours de cette période.

La Province élabore des plans de croissance pour différentes régions afin de permettre une augmentation démographique ordonnée, avec des infrastructures et des services adéquats. La différence entre le Plan de croissance pour le Nord de l'Ontario et les autres plans de croissance pour le Sud de l'Ontario tient à ceci : il y a si peu de croissance prévue que, dans ce plan du Nord, il n'y est pas fait référence à la croissance démographique.

En 2010, dans une lettre adressée à la province par les directeurs administratifs (DA) des cinq plus grandes municipalités urbaines du Nord de l'Ontario, ceux-ci décrivaient comme suit le plan de croissance : il « ne fait aucune référence à la croissance de la population, de l'économie ou de l'assiette fiscale dans le Nord ontarien ». Au minimum, le Plan devrait indiquer clairement que la province de l'Ontario s'engage à stabiliser ces éléments³³[...] »

²⁸ <https://www.ontario.ca/fr/document/application-de-la-loi-en-matiere-de-sante-et-de-securite-au-travail-avril-2016-mars-2017/regions-et-bureaux>

²⁹ Courriel du 30 mai 2022 de Malik Ljusic, directeur, Marchés du travail et Démographie, ministère des Finances de l'Ontario, dans lequel il fournissait des données historiques sur la population du Nord de l'Ontario.

³⁰ Courriel du 30 mai 2022 de Malik Ljusic, directeur, Marchés du travail et Démographie, ministère des Finances de l'Ontario, dans lequel il fournissait des données historiques sur la population du Nord de l'Ontario.

³¹ Mise à jour des projections démographiques pour l'Ontario, de 2019 à 2046.

³² Mise à jour des projections démographiques pour l'Ontario, de 2019 à 2046.

³³ Lettre de cinq DA urbains, datée du 22 janv. 2010.

Différences en matière de développement du territoire

La forte croissance démographique dans le Sud ontarien s'est traduite par d'énormes pressions dans le domaine du développement. Cela comprend la pression exercée pour élargir les zones urbaines au détriment de terres humides. Par conséquent, l'objectif politique dans le Sud ontarien est de protéger les terres humides et les zones écologiquement sensibles contre des pressions exercées par une croissance démographique rapide, substantielle et continue.

En revanche, dans le Nord ontarien, étant donné la faible croissance de la population, il n'y a pas de demande similaire d'élargissement de zones de peuplement urbain. La plupart des projets de développement dans le Nord ontarien sont de moindre envergure que ceux du Sud ontarien, qu'il s'agisse de projets résidentiels, commerciaux, industriels, de routes ou d'infrastructures publiques. La demande inférieure du marché et les valeurs foncières beaucoup plus basses sont également des différences essentielles. Dans la mesure du possible, les entrepreneurs du Nord ontarien évitent généralement d'acheter des terres humides, car il existe souvent des endroits aménageables moins coûteux et sans les inconvénients d'une évaluation de terres humides.

En outre, le Nord ontarien possède très peu d'expertise technique. Depuis mars 2021, il n'y a que quatre évaluateurs de terres humides qualifiés dans tout le Nord de l'Ontario³⁴. Le coût d'obtention d'une évaluation des terres humides dissuade de nombreux petits développements tels qu'une simple séparation de lots, où l'évaluation et le risque d'être désigné comme étant d'importance provinciale interdisent effectivement tout développement.



Politique des terres humides du Nord de l'Ontario

En dépit d'importantes différences démographiques et de développement entre le Nord et le Sud ontariens, les politiques pour les terres humides, prévues dans la DPP, s'appliquent à toutes les régions de la province. Compte tenu des possibilités de croissance économique très limitées dans le Nord ontarien, ces politiques de la DPP pour les terres humides y entravent encore davantage le développement. Puisque la plupart des terres humides sont déjà protégées parce qu'elles sont des terres de l'État, ces limites au développement dans le Nord de l'Ontario sont inutiles et y nuisent au maintien des collectivités.

Les collectivités du Nord ontarien ont du mal à conserver leur population existante ou à gérer le déclin de celle-ci. Les politiques du Nord ontarien devraient surtout favoriser la croissance et le développement. Lorsque qu'un développement est proposé sur une partie ou près d'une zone humide importante ou côtière, il faut connaître les répercussions globales sur les fonctions écologiques, et l'importance provinciale est probablement négligeable étant donné le grand nombre de terres humides qui se trouvent dans le Nord ontarien.

Résumé de la section

- Bien qu'il représente près de 90 % de la superficie de l'Ontario, le Nord ontarien compte moins de 6 % de la population provinciale.
- On prévoit une croissance démographique nulle ou très faible au cours des 25 prochaines années dans le Nord ontarien. Par conséquent, le Nord de l'Ontario a besoin de politiques qui attirent le développement, afin de maintenir l'économie existante et d'éviter de nouvelles pertes démographiques.
- L'interdiction du développement des terres humides d'importance provinciale restreint encore davantage le potentiel de croissance et de développement déjà très limité du Nord ontarien.

³⁴ Évaluation des zones humides, <https://www.ontario.ca/page/wetlands-evaluation#section-4>

Procédure d'approbation de La loi sur l'aménagement du territoire

En Ontario, la *Loi sur l'aménagement du territoire* détermine le processus d'approbation requis pour le développement. Il s'agit d'un processus réglementé et qui est en place depuis des décennies. Voici un exemple du fonctionnement de la procédure d'approbation d'aménagement : une proposition de demande de morcellement de terrain (également appelée autorisation) est examinée par le personnel chargé de la planification, de la construction et de l'ingénierie. Ils transmettent la proposition à d'autres organismes publics de la région, notamment les services publics, les offices de protection de la nature, les Premières Nations, les services de santé, les conseils scolaires et, dans certains cas, les ministères provinciaux. S'il n'y a pas de problèmes en suspens, le personnel de la Ville recommande l'approbation du morcellement. Une audience est organisée par un comité de dérogation ou par le conseil municipal. Les voisins et autres parties intéressées sont informés par la Ville de la date de l'audience et ont la possibilité de présenter des observations liées à la demande. La demande est ensuite approuvée ou refusée par un vote du comité ou du conseil municipal, et toute partie intéressée peut interjeter appel de la décision auprès du Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire.

Cette procédure globale garantit à tous la transparence, la prévisibilité et l'accessibilité, notamment pour les entrepreneurs, les voisins et le grand public, grâce à un préavis équitable et à des réunions ouvertes à tous. La consultation du public est un objectif primordial de *La loi sur l'aménagement du territoire*. Ce processus d'approbation permet aux décideurs d'entendre tous les groupes intéressés et de concilier les intérêts divergents des parties. Ainsi, le processus d'approbation d'aménagement est décisionnel et décentralisé, permet aux collectivités locales, dans certains cas, d'accorder la priorité à la protection de l'environnement plutôt qu'au développement, ou parfois d'autoriser le développement économique, tout cela en fonction des mérites de chaque demande individuelle et des besoins de la collectivité.

Toutefois, si l'on reprend l'exemple précédent d'une demande de morcellement de terrain, il s'agit alors d'un morcellement à l'intérieur ou à proximité d'une terre humide. Une évaluation des terres humides est requise dans le cadre d'une demande complète de séparation. Cette évaluation est examinée par le ministère des Ressources naturelles et des Forêts, afin de déterminer si la zone humide en question est une terre humide côtière ou d'importance provinciale. Dans l'affirmative, la demande doit être rejetée conformément à la DPP. Aucun appel n'est possible, il faut se soumettre à la DPP.

Même si certaines parties de la PPS utilisent des termes habilitants tels que « devrait », « promouvoir » et « encourager », les sections de la DPP relatives à la protection des terres humides stipulent que « l'aménagement de l'emplacement n'est pas autorisé ». Cette interdiction ne permet pas aux municipalités et aux décideurs locaux d'examiner ou d'approuver au cas par cas des solutions de rechange raisonnables. Cette interdiction catégorique est en contradiction avec les processus de planification acceptés, dans lesquels tous les facteurs pertinents sont soigneusement équilibrés et pris en compte pour déterminer le meilleur résultat possible.

Résumé de la section

- Le processus d'approbation des projets de développement décrit dans *La loi sur l'aménagement du territoire de l'Ontario* prévoit un processus décisionnel éprouvé, équitable et complet. Les parties en cause ont le droit d'en appeler si elles ne sont pas d'accord avec la décision.
- La section de la DPP, consacrée aux terres humides, n'est pas cohérente au regard des principes existants de la procédure d'approbation des plans, car elle n'adopte pas une approche équilibrée des intérêts, ne prévoit pas de consultation publique et n'offre pas la possibilité d'en appeler d'une décision.



Difficultés pour les collectivités, par suite de la politique actuelle prévue par la DPP

Les exemples suivants, dans diverses collectivités du Nord ontarien, mettent en évidence certains des défis posés par les restrictions de la DPP lors du développement de terres humides.

Home Depot (North Bay)

Au moment de la construction du Home Depot de North Bay, la propriété a été désignée dans le plan officiel de la Ville et zonée pour une combinaison d'utilisations industrielles et commerciales. Toutefois, une petite partie de terre humide devait être comblée pour que le projet puisse être réalisé. Cela ne représentait que 0,1 % de l'ensemble de la zone humide d'importance provinciale de Parks Creek et n'allait avoir aucune répercussion nocive sur la fonction écologique de la zone humide³⁵.

L'approbation de l'Office de protection de la nature étant requise, toutes les parties intéressées ont été consultées. Dans le cadre des mesures d'atténuation, la zone humide a été agrandie et comprend la création d'une aire de nidification pour les tortues et d'un habitat pour la couleuvre à nez plat, inscrite sur la liste des espèces « menacées » de la *Loi ontarienne de 2007 sur les espèces en voie de disparition et de la Loi fédérale sur les espèces en péril*³⁶.

L'habitat de la tortue et de la couleuvre à nez plat a été créé et, comme la version 1996 de la DPP n'interdisait pas le développement dans les terres humides d'importance provinciale, le projet Home Depot a pu être réalisé. Cela a permis une approche équilibrée du développement et toutes les parties ont été satisfaites du résultat.

Le magasin Home Depot de North Bay n'aurait jamais pu être construit en conformité avec l'actuelle DPP, parce qu'il empiète sur 0,4 ha d'une zone humide d'importance provinciale de 364 ha³⁷. Le Home Depot de North Bay est un excellent exemple de la façon dont les avantages environnementaux et économiques peuvent être obtenus lorsqu'une approche équilibrée du développement est possible.

Parc industriel (North Bay)

Dans les années 1970, la Ville de North Bay a entrepris un programme de développement de grand parc industriel. La propriété choisie sur Birches Road était déjà désignée comme industrielle dans le plan officiel; elle se trouvait très près de l'autoroute transcanadienne et offrait l'accès direct à une voie ferrée majeure. Le ministère fédéral de l'Expansion économique régionale (MFEER) a financé l'extension des services nécessaires au projet³⁸.

Toutefois, le gouvernement provincial a décidé que, bien qu'adapté au développement industriel, le projet ne pouvait pas être mis en œuvre, car la zone était une terre humide d'importance provinciale. Par conséquent, aucun développement n'a eu lieu.

En janvier 2019, le conseil municipal de North Bay a approuvé une résolution demandant au gouvernement provincial de faire preuve d'une certaine souplesse en matière de développement dans les terres humides d'importance provinciale³⁹. L'objectif de la résolution était de pouvoir autoriser le développement dans les terres humides d'importance provinciale lorsqu'il peut être démontré qu'il n'y a pas de répercussion nocive majeure sur les caractéristiques naturelles ou les fonctions écologiques. Cela serait conforme à la version précédente de la DPS, en vigueur entre 1996 et 2005. À ce jour, il n'y a pas eu de réponse du gouvernement provincial.

Cet exemple démontre que l'interdiction de tout développement de terres humides d'importance provinciale fait perdre des opportunités et a des répercussions nocives importantes sur d'autres projets de développement économique amorcés par des collectivités du Nord ontarien.

³⁵ Courriel de Beverly Hillier, directrice des services de Planification et de Construction, Ville de North Bay, Ontario, en date du 15 avril 2021.

³⁶ Environmental Impact Study, Fri Ecological Services, Juin 2004.

³⁷ Courriel de Beverly Hillier, directrice des services de Planification et de Construction, Ville de North Bay, Ontario, en date du 15 avril 2021.

³⁸ Courriel de Beverly Hillier, directrice des services de Planification et de Construction, Ville de North Bay, Ontario, en date du 15 avril 2021.

³⁹ Résolution du conseil municipal n° 2019-15, telle qu'approuvée lors de la réunion du 15 janvier 2019.

Terre humide de Junction Creek (Sudbury)

À Sudbury, Paul Temelini est propriétaire d'une grande parcelle de terrain située à l'est de l'avenue Notre-Dame et au sud du boulevard Lasalle. La partie est de la propriété est divisée par une voie ferrée. Cette propriété fait partie d'une vaste zone humide désignée par terre humide de Junction Creek⁴⁰.

En 2014, ou presque, un organisme non gouvernemental local a réalisé une évaluation de la zone humide de Junction Creek⁴¹. Il a alors été déterminé que cette terre humide avait une superficie de 149 hectares; son évaluation technique a été présentée au biologiste régional du bureau local du ministère des Ressources naturelles et des Forêts⁴². Compte tenu de ce rapport, le biologiste régional a estimé que la terre humide de Junction Creek était une terre humide d'importance provinciale, ce qui signifie qu'il n'y a pas de potentiel de développement pour ces 149 hectares. Ceux-ci comprennent des propriétés publiques et privées, telle celle de M. Temelini.

M. Temelini n'a pas accepté que sa propriété fasse l'objet d'une évaluation des terres humides et n'en a été informé que par le personnel de la Ville du Grand Sudbury, qui a découvert la désignation lors d'une recherche sur un autre sujet⁴³. Sa propriété a été considérée comme une terre humide d'importance provinciale, sans qu'il ait eu la possibilité, en tant que propriétaire, de présenter des observations, de mener des négociations ou de faire appel de la décision. Compte tenu des constructions récentes qui jouxtent cette propriété le long de l'avenue Notre-Dame, M. Temelini s'attendait à ce qu'au moins une partie de sa propriété ait un potentiel de développement commercial. M. Temelini considère qu'il s'agit d'une expropriation sans indemnisation. M. Temelini n'a aucun recours pour récupérer la valeur de son terrain qui a été perdue⁴⁴.

Cela démontre que les propriétaires n'ont pas la possibilité de participer au processus ou de faire appel de la décision d'un fonctionnaire provincial, soit celle de désigner un bien comme étant d'importance provinciale. Cela va à l'encontre de la procédure d'approbation d'aménagements, qui prend des décisions à la suite des soumissions de toutes les parties intéressées et prévoit une possibilité d'appel.



⁴⁰ Conversation avec Sarah Woods, Office de protection de la nature du district de Nickel, le 24 juin 2022.

⁴¹ Conversation avec Sarah Woods, Office de protection de la nature du district de Nickel, le 24 juin 2022.

⁴² Conversation avec Sarah Woods, Office de protection de la nature du district de Nickel, le 24 juin 2022.

⁴³ Courriel de Paul Temelini en date du 18 avril 2021.

⁴⁴ Courriel de Paul Temelini en date du 18 avril 2021.

Projet de Pointe Estates (Sault-Sainte-Marie)

En 2007, Jeff et Patricia Avery ont proposé de développer un lotissement rural de 91 lots, chaque lot ayant un accès direct à un canal relié à la partie supérieure de la rivière St. Mary's à Sault-Sainte-Marie-Marie. Les demandeurs devaient obtenir de la municipalité une modification du plan officiel, un rezonage, un projet d'approbation de lotissement ainsi que de copropriété, afin de pouvoir poursuivre leur projet. Il a été convenu que les demandeurs devraient obtenir l'approbation de l'Office de protection de la nature avant de présenter la demande au conseil municipal.

Au moment de la demande, la DPP de 2005 était en vigueur et interdisait tout développement dans les terres humides d'importance provinciale ou dans les terres humides côtières d'importance provinciale. Les demandeurs ont fourni une étude d'évaluation des terres humides et le ministère des Ressources naturelles et des Forêts a convenu que la terre humide, qui n'avait pas de nom, n'était pas importante au niveau provincial, bien qu'elle soit côtière. Le développement ne sera autorisé que s'il peut être démontré qu'il n'y aura pas de répercussion nocive sur les caractéristiques naturelles ou leurs fonctions écologiques.

Lorsque les demandeurs et les autres parties intéressées ont comparu devant le conseil municipal le 15 juillet 2013, la demande a été rejetée à l'issue d'un vote serré (7-6)⁴⁵. Les requérants ont fait appel auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario et une audience a été tenue en novembre 2014. La Commission a accepté l'argument d'un voisin, à savoir qu'environ 77 % de la terre humide serait perdue à cause de ce projet⁴⁶. En revanche, le directeur de l'urbanisme de la Ville a estimé que 40 % de la terre humide serait perdue, ce qui représente environ 1 % de l'ensemble des terres humides de la ville de Sault-Sainte-Marie (selon les limites municipales)⁴⁷. En outre, les demandeurs ont reconnu que la perte d'habitats pour les poissons et les cerfs était un problème et ont proposé de développer plus de 84 000 mètres carrés de nouveaux habitats pour les poissons et d'incorporer des espaces verts comprenant une végétation forestière pour les cerfs, et ce, dans l'ensemble du projet⁴⁸.

Toutefois, la DPP stipule que l'aménagement de l'emplacement ne sont pas autorisés dans les terres humides côtières, sauf s'il a été déterminé que cet aménagement n'aura pas de répercussion nocive sur la zone humide. La Commission n'a pas accepté qu'il n'y ait pas de répercussion nocive sur les caractéristiques naturelles ou les fonctions écologiques de la terre humide si celle-ci était réduite de 77 %⁴⁹. La Commission a rejeté le recours des demandeurs et le projet n'a pas été réalisé⁵⁰.



⁴⁵ Ville de Sault-Sainte-Marie, Ordre du jour du Conseil, le 15 juillet 2013.

⁴⁶ Jeff et Patricia Avery c. Pointes Protection Association, Commission des affaires municipales de l'Ontario, PL130890, au paragraphe 139.

⁴⁷ Jeff et Patricia Avery c. Pointes Protection Association, Commission des affaires municipales de l'Ontario, PL130890, au paragraphe 122.

⁴⁸ Ville de Sault-Sainte-Marie, Planning Division Report, at page 11. Le 15 juillet 2013.

⁴⁹ Jeff et Patricia Avery c. Pointes Protection Association, Commission des affaires municipales de l'Ontario, PL130890, au paragraphe 138.

⁵⁰ Jeff et Patricia Avery c. Pointes Protection Association, Commission des affaires municipales de l'Ontario, PL130890, au paragraphe 151.

Conclusion

Il est reconnu que les terres humides font partie intégrante de l'écosystème et offrent de multiples avantages, notamment la prévention des inondations, l'amélioration de la qualité de l'eau et la création d'habitats pour la faune et la flore. Les terres humides représentent environ un tiers de l'ensemble de la province. Plus de 90 % de toutes les terres humides se trouvent dans le Nord ontarien.

Les conditions économiques, environnementales et sociales sont très différentes dans le Nord ontarien, alors des politiques et approches différentes de mise en œuvre du patrimoine naturel sont justifiées. C'est pourquoi la Province devrait envisager la protection des terres humides sur une base régionale plutôt que provinciale. Les obstacles à la croissance économique dans le Nord ontarien devraient être supprimés dans la mesure du possible parce que la population actuelle est insuffisante pour soutenir les activités économiques actuelles. On prévoit une croissance démographique nulle ou très faible au cours des 25 prochaines années dans le Nord ontarien.

Selon l'actuelle DPP, aucun développement n'est autorisé dans les terres humides côtières importantes. Aucun développement n'est autorisé dans les terres humides côtières, à moins qu'il n'ait été démontré qu'il n'y a pas de répercussion nocive. En outre, aucun développement n'est autorisé dans les terres humides d'importance provinciale dans certaines parties du Nord ontarien.

En effet, la DPP annule tous les avantages environnementaux, économiques ou autres qui pourraient être obtenus grâce à l'autorisation de la mise en œuvre d'un projet; elle présente des avantages environnementaux très limités compte tenu des vastes terres humides du Nord ontarien. Le coût nécessaire à la réalisation d'études complètes du patrimoine naturel dans les terres humides du Nord ontarien est un facteur de dissuasion économique majeur, compte tenu de l'échelle réduite du développement qui a lieu.

Notre document recommande que les restrictions sur le développement des terres humides soient limitées au Sud ontarien. Près du tiers du Nord ontarien est constitué de terres humides, et la plupart d'entre elles sont des terres de l'État. Étant donné les vastes ressources du patrimoine naturel du Nord ontarien et la demande très

limitée de nouveaux développements, la non-application des politiques de la DPP aux terres humides au Nord ontarien n'aurait qu'un effet minime, voire nul, dans la région.

Le processus actuel d'approbation des projets de développement, réglementé par la Loi sur l'aménagement du territoire et administrée par les municipalités, les Commissions de planification locales et les ministères provinciaux, constitue le meilleur forum pour la prise des décisions, tout en tenant compte des objectifs stratégiques, de la consultation du public et de l'expertise technique. La protection des terres humides locales sera toujours prise en compte lors de l'approbation des demandes de développement dans le cadre de la Loi sur l'aménagement du territoire. Les parties intéressées conserveraient le droit d'appeler des décisions, et ce, au Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire, si elles ne sont pas satisfaites de la décision municipale. La protection des terres humides devra encore être prise en considération pour les projets de développement de grande ampleur tels que l'exploitation minière et forestière dans tout le Nord de l'Ontario, où des autorisations provinciales sont requises.

Cette approche permettrait aux municipalités et aux autres autorités chargées d'approbations de déterminer quelles sont les terres humides d'importance locale sur leur territoire et de veiller à ce qu'elles soient maintenues dans le cadre du processus d'approbation des projets de développement. Cela permettra de trouver un équilibre entre divers facteurs tels que la croissance économique et le développement, puis de les prendre en considération en parallèle avec la préservation des terres humides.



Références

- Canada. Ontario. (2015). « Terres de la Couronne ». Le site du Gouvernement de l'Ontario. Récupéré sur <https://www.ontario.ca/fr/page/terres-de-la-couronne>
- Canada. Ontario. (2010.) « Grand Nord (Loi de 2010 sur le), L.O. 2010, chap. 18 ». Le site du Gouvernement de l'Ontario. Récupéré sur <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/10f18>
- Canada. Ontario. (2019). « Grand Nord de l'Ontario ». Le site du Gouvernement de l'Ontario. Récupéré sur <https://www.ontario.ca/fr/page/grand-nord-de-lontario>
- Canada. Ontario. (2014). « Jeff and Patricia Avery c. Pointes Protection Association ». Commission des affaires municipales de l'Ontario. Récupéré sur <https://www.omb.gov.on.ca/e-decisions/pl130890-Apr-02-2014.pdf>
- Canada. Ontario. (2018). « Carte des régions d'application de la loi du ministère du Travail de l'Ontario ». Le site du Gouvernement de l'Ontario. Récupéré sur <https://www.ontario.ca/fr/document/application-de-la-loi-en-matiere-de-sante-et-de-securite-au-travail-avril-2016-mars-2017/regions-et-bureaux>
- Canada. Ontario. (2005). « Zones de croissance (Loi de 2005 sur les), L.O. 2005, chap. 13 ». Le site du Gouvernement de l'Ontario. Récupéré sur <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/05p13>
- Canada. Ontario. (1990). « Aménagement du territoire (Loi sur l'), L.R.O. 1990, chap. P.13 ». Le site du Gouvernement de l'Ontario. Récupéré sur <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/90p13>
- Canada. Ontario. (2020). « Déclaration de principes Provinciale de 2020 ». Le site du Gouvernement de l'Ontario. Récupéré sur <https://files.ontario.ca/mmah-provincial-policy-statement-2020-accessible-final-fr-2020-02-14.pdf>
- Canada. Ontario. (2021). « Conservation des terres humides ». Le site du Gouvernement de l'Ontario. Récupéré sur <https://www.ontario.ca/fr/page/conservation-des-terres-humides>
- Canada. Ontario. (2021). « Évaluation des terres humides ». Le site du Gouvernement de l'Ontario. Récupéré sur <https://www.ontario.ca/fr/page/evaluation-des-terres-humides>
- Corporation de la ville de North Bay. (2019). « Resolution #2019-15 », dans Minutes of the Regular Meeting of City Council. Comité du génie et des travaux. Récupéré sur <https://pub-northbay.escribemeetings.com/FileStream.ashx?DocumentId=17850>
- Ministère des Finances de L'Ontario. (2021). « Ontario Population Projections Update, 2019-2046: for Ontario and its 49 Census Divisions ». Publications Ontario. Récupéré sur <https://www.publications.gov.on.ca/fr/CL30606>
- CarrefourGéo Ontario. (1978). « Les terres humides ». Ministère des Richesses naturelles et des Forêts. Récupéré sur <https://geohub-fr.lio.gov.on.ca/datasets/mnrf::les-terres-humides/explore>

Annexe

Terres humides côtières : expression qui signifie « a) Toutes les terres humides situées en bordure de l'un des Grands Lacs ou de leurs voies interlacustres (lac Sainte-Claire, rivières Ste-Marie, Sainte-Claire, Détroit et Niagara et fleuve Saint-Laurent) ou b) Toutes les autres terres humides situées en bordure d'un affluent de l'une ou l'autre des masses d'eau susmentionnées et de leurs voies, en tout ou en partie, en aval d'une ligne située à 2 kilomètres en amont de la limite d'inondation 1:100 ans (plus jet de rive) du grand plan d'eau auquel il est relié⁵¹⁾ »

Importance (d'importance) signifie « Relativement aux terres humides, aux terres humides côtières et aux zones d'intérêt naturel et scientifique, zone considérée par le ministère des Richesses naturelles et des Forêts de l'Ontario comme étant d'importance provinciale selon des procédés d'évaluation établis par la province et modifiés de temps à autre⁵²⁾ ».

La Déclaration de politiques provinciale établit également une distinction entre les différentes régions de l'Ontario, comme le montre la carte des écorégions ci-dessous.



Source de la carte : <http://www.ontario.ca/document/forest-resources-ontario-2016/ecological-land-classification-ecoregions>

Remarque : Cette publication hautement spécialisée « Forest Resources of Ontario 2016 » n'est disponible qu'en anglais conformément au Règlement 671/92, selon lequel il n'est pas obligatoire de la traduire en vertu de la Loi sur les services en français.

Les écorégions 6E, 7E et une partie de 5E comprennent le Sud ontarien. Le reste de l'écorégion 5E et toutes les autres écorégions comprennent Nord ontarien.

La Déclaration de politiques provinciale comprend des politiques spécifiques sur les terres humides, à la section sur le patrimoine naturel, puis stipule ceci :

L'aménagement et la modification d'emplacements sont interdits :

a) sur les terres humides d'importance du Bouclier canadien au nord des régions écologiques 5E, 6E et 7E;

b) sur les terres humides côtières d'importance.

L'aménagement et la modification d'emplacements sont interdits :

a) sur les terres humides d'importance du Bouclier canadien au nord des régions écologiques 5E, 6E et 7E;

écologiques 5E, 6E et 7E;

f) sur les terres humides côtières des régions écologiques 5E, 6E et 7E1 qui ne sont pas visées par la politique 2.1.4

b), à moins qu'on ait montré qu'il n'y aura pas de répercussions néfastes sur les éléments naturels ou leurs fonctions écologiques⁵³⁾.

Fonctions écologiques signifie : « Processus, produits ou services naturels que les environnements biotiques et non biotiques procurent ou effectuent au sein des espèces, des écosystèmes et des paysages. Ils peuvent comprendre des interactions biologiques, physiques et socioéconomiques⁵⁴⁾. »

⁵¹ Déclaration de principes générale, 2020, page 41.

⁵² Déclaration de principes générale, 2020, page 51.

⁵³ Déclaration de principes générale, 2020, alinéas 2.1.4 – 2.1.5.

⁵⁴ Déclaration de principes générale, 2020, p. 47 et 48.

