Communauté métropolitaine de Québec

Bâtir dans un même esprit le développement durable de la région métropolitaine de Québec

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Québec

déposé à la

Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec

dans le cadre des

Consultations particulières et auditions publiques sur le Projet de loi 58 :
Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines.

10 février 2010

Mise en contexte : un nouveau partage des compétences dans le respect du principe de subsidiarité

En janvier 2002, le gouvernement du Québec mettait en place la Communauté métropolitaine de Québec, afin de donner aux municipalités et aux municipalités régionales de comtés (MRC) qui en font partie le moyen d'agir ensemble pour assurer une plus grande cohérence dans la planification et la gestion de leur développement.

Au début de 2009, dans son rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec et sur ses compétences*, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire soulignait l'importance que la région métropolitaine de Québec puisse compter sur une gouvernance capable de planifier et de coordonner les actions, d'harmoniser les orientations des deux conférences régionales des élus et d'assurer le développement optimal du territoire métropolitain. Ce ministère indiquait alors qu'il convenait à la CMQ d'assumer ce rôle.

Tout en reconnaissant que la CMQ devait pleinement jouer son rôle d'encadrement sur les éléments de contenu ayant une portée métropolitaine, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire signalait qu'il était difficilement concevable qu'elle ait la responsabilité de déterminer l'ensemble des éléments inscrits à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ce constat a amené le ministère à réexaminer le contexte dans lequel devrait s'exercer la planification du territoire métropolitain et à proposer le maintien du rôle des paliers intermédiaires, à savoir l'Agglomération de Québec, la Ville de Lévis et les trois MRC.

Le projet de loi 58 déposé le 18 juin 2009 à l'Assemblée nationale modifie en ce sens diverses lois, dont la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et celle de la CMQ, afin d'y introduire un nouvel outil de planification, soit le Plan métropolitain d'aménagement et de développement. Ce changement législatif confirme le rôle des communautés en matière d'aménagement du territoire, tout en permettant aux MRC et aux agglomérations de maintenir leur rôle incontournable en ce domaine.

Nous souscrivons parfaitement à cet objectif général et à l'initiative du gouvernement de déposer un projet de loi allant dans ce sens.

Dès 2008, le conseil de la Communauté métropolitaine de Québec avait formulé le souhait que le nouvel outil métropolitain se limite aux questions et aux enjeux métropolitains, de façon à ce que les questions purement locales et régionales continuent d'être traitées à l'échelle des MRC, de l'agglomération de Québec et des municipalités.

Le conseil de la Communauté avait également souhaité que le contenu de ce nouvel outil soit davantage stratégique. À ce titre, le plan métropolitain proposé au projet de loi 58 s'inscrit dans la grande lignée des documents de planification régionaux ou métropolitains qui ont émergé au cours des dernières années pour mieux aménager la croissance, dont ceux des régions de Portland, de Boston, de Chicago et de la grande conurbation de Toronto (le Golden Horseshoe).

En ce qui concerne les enjeux d'intérêt métropolitain, il serait préférable d'apporter une clarification à la loi et de préciser que les orientations, les objectifs et les critères que définit le Plan métropolitain d'aménagement et de développement doivent intéresser plus d'une MRC, ou plus que la Ville de Québec ou la Ville de Lévis.[1]

Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement : un outil nécessaire pour apporter des solutions durables aux grands défis métropolitains

L'importance et l'urgence d'apporter des solutions durables aux grands enjeux de la région métropolitaine de Québec nécessitent la mise en place d'un outil de planification solide et efficace, permettant aux partenaires impliqués dans le développement d'une région de travailler ensemble au sein d'une vision partagée des défis en présence. Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement présenté dans l'actuel projet de loi donnera aux élus de la région métropolitaine un moyen d'action pour assurer la croissance du territoire métropolitain.

En effet, pour demeurer compétitive et attractive à l'échelle nationale et internationale, la région métropolitaine de Québec doit relever un certain nombre de défis en matière d'aménagement du territoire. Ces défis débordent les frontières d'une municipalité donnée et ne peuvent être traités adéquatement de manière isolée. La vision stratégique[2] et le plan des grands enjeux économiques[3] adoptés par les élus de la CMQ, ainsi que l'état de situation en matière d'aménagement de la région métropolitaine[4], énoncent comme suit les principaux défis d'intérêt métropolitain :

- Un défi de croissance, puisque la région métropolitaine de Québec enregistre une croissance annuelle de son PIB supérieure à 3 % entre 2005 et 2007. Une performance remarquable à l'échelle du Canada;
- Un défi d'urbanisation, puisque la région métropolitaine de Québec doit accueillir plus de 75 000 nouveaux ménages d'ici 2031 et qu'il faut prévoir les espaces nécessaires à l'accueil de ces ménages en répondant aux principes du développement durable, de la mobilité durable, à la nécessité d'assurer la pérennité des activités agricoles, ainsi qu'à l'importance d'une saine utilisation et gestion des fonds publics municipaux et gouvernementaux;
- Un défi de mobilité, puisque la région est maintenant confrontée à des problématiques de congestion routière qui ont pour conséquence de nuire à sa croissance, au développement harmonieux de son territoire et au transport des personnes et des marchandises. En effet, de 2003 à 2007, malgré un ralentissement observé de la croissance des déplacements, le temps de parcours sur certains grands axes routiers de la région s'est accru de 35 % à 102 % durant les périodes de pointes du matin et du soir. Par conséquent, une meilleure intégration entre le

---

1 Cette précision pourrait être ajoutée au paragraphe introductif de l'article 2.24 introduit par l'article 3 du projet de loi.

2 L'énoncé de vision stratégique du développement de la CMQ a été adopté en août 2005 par le conseil et peut être consulté au www.cmquebec.qc.ca/amenagement/vision-strategique.html .

3 Le Plan des grands enjeux 2005-2010 du développement économique du territoire de la CMQ a été adopté en juin 2005 par le conseil et peut être consulté au www.cmquebec.qc.ca/documents/enjeux_documents/pgedeInternet.pdf .

4 L'État de situation a été déposé en septembre 2006 et est disponible au http://www.cmquebec.qc.ca/centre-documentation/popup/pop-schema-amenagement-06-09.html .

transport et l'aménagement du territoire est plus que souhaitable pour apporter de véritables solutions à ces problèmes de nature métropolitaine. Des mesures devront notamment être mises en œuvre pour favoriser le transport en commun ainsi que les modes de transport actifs;

- Un défi identitaire et de mise en valeur de notre patrimoine naturel et bâti, puisque nos paysages, notre fleuve et son littoral, nos terres agricoles ainsi que nos espaces boisés, constituent des pièces maîtresses de notre identité, de notre attractivité et de notre qualité de vie. À ce titre, notons que le mode d'urbanisation actuel basé sur la faible densité a entrainé la disparition de plus de 5 500 hectares de boisés et de forêt depuis 1996 sur le territoire municipalisé de la CMQ;
- Un défi environnemental, puisque les changements climatiques et les nouvelles problématiques environnementales reliées notamment à la protection de l'eau posent de nouveaux défis à la région. À ce titre, les enjeux associés aux prises d'eau et aux bassins versant pourraient, à court et moyen terme, soulever des préoccupations importantes. En effet, une récente étude réalisée par la CMQ démontre qu'entre 2000 et 2008, la surface urbanisée du bassin versant de la prise d'eau de la rivière Saint-Charles jouxtant le territoire de plusieurs municipalités a augmenté d'environ 14 %. Sans nécessairement prôner une restriction de l'urbanisation, cette étude démontre néanmoins l'urgence d'établir des façons de faire afin de mieux aménager la croissance.

La Communauté métropolitaine de Québec, tout comme celle de Montréal, est à l'heure des choix. Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement est une réponse adaptée pour venir traiter les défis qui viennent d'être énoncés, et ce, à une échelle dépassant les limites administratives d'une municipalité ou d'une MRC donnée. En effet, une municipalité ou une MRC ne peut agir seule pour répondre à des défis d'une telle ampleur, d'où l'intérêt et la nécessité de disposer d'un outil métropolitain solide et efficace couvrant et intégrant un certain nombre d'objets métropolitains adaptés aux problématiques qu'elles ont en commun.

Pour assurer l'interconnexion des outils de planification établis à différentes échelles territoriales, il est important de faire en sorte que leur contenu soit à la fois distinct et complémentaire. Vu ainsi, le futur Plan métropolitain d'aménagement et de développement pourra :

- Contribuer à la croissance, à la compétitivité et à l'attractivité de la région métropolitaine de Québec;
- Donner aux municipalités et aux MRC faisant partie de la CMQ une vision commune de l'aménagement du territoire métropolitain permettant d'établir les limites du développement urbain à long terme et de gérer les enjeux de croissance qui débordent les frontières d'une municipalité ou d'une MRC donnée, comme la congestion des réseaux routiers et des ponts, la détérioration de la qualité de vie, de l'air et de l'eau, la disparition de terres agricoles et la mise en valeur du patrimoine naturel et du fleuve
- Assurer une meilleure utilisation des fonds publics lors des investissements en matière d'infrastructures et d'équipements d'intérêt métropolitain.

De plus, en faisant du développement durable une idée maîtresse du Plan métropolitain d'aménagement et de développement, la CMQ et ses municipalités deviennent des partenaires indispensables du gouvernement pour l'atteinte de la cible de réduction de GES fixée, en novembre 2009, pour l'ensemble du Québec, soit 20 % sous le niveau de 1990 à l'horizon 2020.

Par ailleurs, l'idée d'associer à ce plan des indicateurs visant à assurer son suivi et permettant aux partenaires municipaux d'évaluer ensemble les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs et des actions exprimés est tout à fait indiquée, dans la mesure où ces indicateurs sont choisis par ces mêmes partenaires.

Toutefois, il apparaît important de revoir les délais inscrits au projet de loi étant donné le temps écoulé depuis son dépôt et surtout, du temps requis pour poser une réflexion concertée et traiter adéquatement les enjeux métropolitains.

Selon le Projet de loi, les communautés auraient jusqu'au 30 juin 2010 pour adopter un projet de plan, et jusqu'au 31 décembre 2010 pour adopter le plan proprement dit à la suite d'un exercice de consultation publique. Puisque l'élaboration du projet de plan implique des travaux et des échanges entre les partenaires, il est suggéré que la date d'adoption du projet de plan soit remise au 30 avril 2011, et que l'adoption du plan soit reportée au 31 décembre 2011.

Cela permettrait, à titre d'exemple, de tenir compte de l'issue des travaux du groupe de travail sur la mobilité durable mis sur pied par la Ville de Québec.

Repenser la cadence de la révision obligatoire aux cinq ans des schémas d'aménagement des MRC et des Villes

Le Projet de loi n° 58 et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoient que la révision du plan métropolitain, du schéma ou du plan d'urbanisme commence cinq ans après leur entrée en vigueur.

Les MRC et les villes de Lévis et de Québec auront inévitablement l'obligation de modifier leur schéma à la suite du premier plan métropolitain, à la suite de toute révision ou de toute modification de ce plan. L'obligation d'entreprendre la révision de ces schémas au cinquième anniversaire de leur entrée en vigueur entraînera un processus continu de modification ou de révision des schémas. Par exemple, il pourrait arriver qu'une MRC doive entreprendre la révision de son schéma alors que la révision du plan métropolitain n'est prévue que dans deux ans. De plus, la révision du plan métropolitain pourrait entrainer ultérieurement une révision en profondeur des schémas d'aménagement.

La cohérence des outils de planification et leurs interrelations commandent de revoir les dispositions de la loi à l'égard de leur révision obligatoire. Pour accorder plus de souplesse aux instances compétentes, nous demandons que la période à compter de laquelle une MRC, la Ville de Québec, la Ville de Lévis ou la Communauté métropolitaine doit entreprendre la révision de leur schéma ou de son plan, soit allongée à une période de sept à dix ans après l'entrée en vigueur du plan ou du schéma courant, selon le cas.

Conclusion

En conclusion, la Communauté métropolitaine reçoit favorablement le nouveau partage de compétences proposé par le Projet de loi 58 en matière d'aménagement du territoire. Le Plan métropolitain d'aménagement et de développement introduira de nouvelles pratiques d'aménagement qui, nous l'espérons, permettront de relever les défis en matière d'aménagement du territoire communs à notre ensemble métropolitain. Il est heureux que ce projet de loi consacre également le rôle essentiel des MRC et de l'agglomération de Québec et de la Ville de Lévis dans la planification de l'aménagement de leur territoire.

La Communauté métropolitaine convient de requérir trois amendements au projet de loi :

- préciser que les orientations, les objectifs et les critères que définit le Plan métropolitain d'aménagement et de développement doivent intéresser plus d'une MRC, ou plus que la Ville de Québec ou la Ville de Lévis;

- reporter la date d'adoption du projet de plan au 30 avril 2011, et l'adoption du plan au 31 décembre 2011;

- modifier l'échéance à laquelle doit débuter la révision d'un schéma d'aménagement ou du plan métropolitain de façon à ce que cette révision doive débuter entre le septième et le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur du schéma ou du plan courant.

Le président de la CMQ
et maire de la Ville de Québec,

RÉGIS LABEAUME

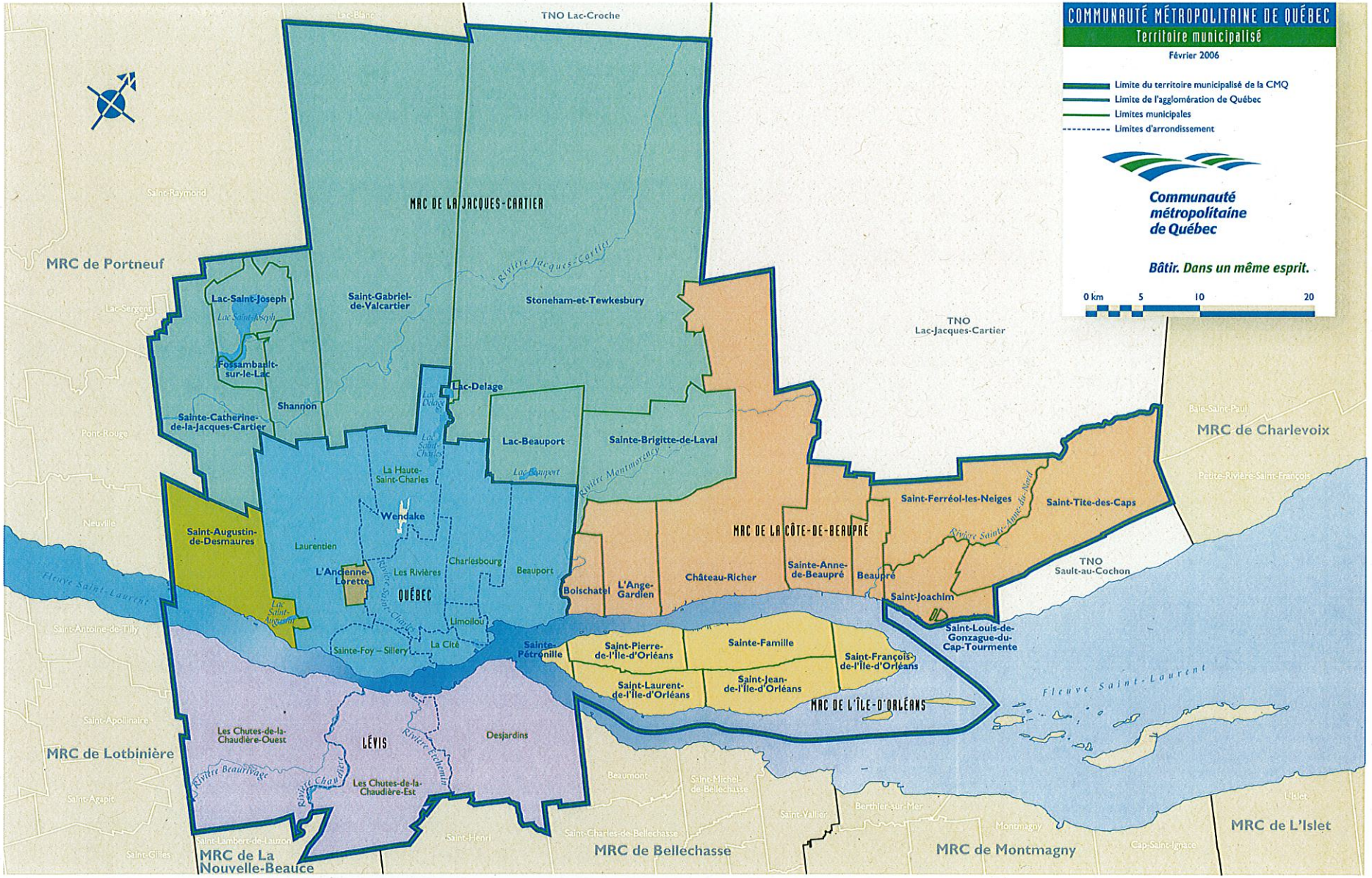
POPULATION, SUPERFICIE, POTENTIEL FISCAL ET RICHESSE FONCIÈRE UNIFORMISÉE

Municipalités	Population[1]	Superficie du territoire[2] (km²)	Potentiel fiscal[3] ($)	Richesse foncière uniformisée[3] ($)
L'Ancienne-Lorette	**16 610**	**8,02**	**1 168 473 683**	**1 101 368 107**
Lévis	**133 352**	**443,65**	**9 505 867 275**	**8 887 611 556**
Beaupré	3 088	22,53	428 543 492	369 628 470
Boischatel	5 664	19,64	371 911 193	360 996 578
Château-Richer	3 599	228,99	199 839 707	190 442 732
L'Ange-Gardien	3 155	50,67	205 881 024	196 771 430
Saint-Joachim	1 374	40,68	82 987 334	79 102 237
Saint-Ferréol-les-Neiges	2 585	82,28	310 717 894	300 014 764
Saint-Louis/Cap-Tourmente	2	0,00	295 900	295 900
Saint-Tite-des-Caps	1 427	130,01	87 937 859	85 495 308
Sainte-Anne-de-Beaupré	2 781	64,38	177 526 005	160 357 782
MRC La Côte-de-Beaupré (total)	**23 675**	**639,18**	**1 865 640 408**	**1 743 105 201**
Fossambault-sur-le-Lac	1 593	10,96	205 958 616	204 549 270
Lac-Beauport	6 378	62,72	671 919 417	659 568 417
Lac-Delage	563	1,46	53 328 003	51 680 320
Lac-Saint-Joseph	271	32,81	198 067 192	198 057 945
Saint-Gabriel-de-Valcartier	3 003	441,17	639 733 486	495 445 691
Sainte-Brigitte-de-Laval	3 959	111,49	240 272 547	237 662 648
Sainte-Catherine-de-la-Jacques-Cartier	5 228	120,61	375 675 648	359 053 253
Shannon	4 143	61,79	265 267 030	249 168 374
Stoneham-et-Tewkesbury	6 120	684,75	574 024 992	558 294 933
MRC La Jacques-Cartier (total)	**31 258**	**1 527,76**	**3 224 246 931**	**3 013 480 851**
Sainte-Famille	852	46,43	91 382 850	89 840 712
Saint-François-de-l'Île-d'Orléans	585	30,76	80 821 205	80 040 435
Saint-Jean-de-l'Île-d'Orléans	981	43,64	155 212 775	153 884 428
Saint-Laurent-de-l'Île-d'Orléans	1 580	35,32	224 616 492	221 212 859
Sainte-Pétronille	1 078	4,50	132 004 642	130 227 885
Saint-Pierre-de-l'Île-d'Orléans	1 817	31,13	158 888 525	154 568 283
MRC L'Île-d'Orléans (total)	**6 893**	**191,78**	**842 926 489**	**829 774 602**
Québec	**498 062**	**451,79**	**41 310 124 919**	**37 298 692 257**
Saint-Augustin-de-Desmaures	**17 595**	**84,94**	**1 622 943 946**	**1 518 529 857**
Total CMQ	**727 445**	**3 347,12**	**59 540 223 651**	**54 392 562 431**

[1] Source : *Gazette officielle du Québec*, Partie 2 du 7 janvier 2009, n° 3, page 89,
Décret 7-2009 concernant la population des municipalités et des arrondissements pour l'année 2009.

[2] Source : Répertoire des municipalités du Québec, MAMROT.

[3] Source : Sommaire des rôles d'évaluation foncière, MAMROT, décembre 2007.


COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE QUÉBEC
Territoire municipalisé
Février 2006
Limite du territoire municipalisé de la CMQ
Limite de l'agglomération de Québec
Limites municipales
Limites d'arrondissement
Communauté métropolitaine de Québec
Bâtir. Dans un même esprit.
0 km 5 10 20
TNO Lac-Croche
MRC de La Jacques-Cartier
MRC de Portneuf
Lac-Saint-Joseph
Saint-Gabriel-de-Valcartier
Stoneham-et-Tewkesbury
Fossambault-sur-le-Lac
Sainte-Catherine-de-la-Jacques-Cartier
Shannon
Lac-Delage
Lac-Beauport
Sainte-Brigitte-de-Laval
TNO Lac-Jacques-Cartier
MRC de Charlevoix
La Haute-Saint-Charles
Wendake
Saint-Augustin-de-Desmaures
Laurentien
L'Ancienne-Lorette
Les Rivières
Charlesbourg
Beauport
QUÉBEC
Limoilou
La Cité
Sainte-Foy – Sillery
MRC de La Côte-de-Beaupré
Saint-Ferréol-les-Neiges
Saint-Tite-des-Caps
Boischatel
L'Ange-Gardien
Château-Richer
Sainte-Anne-de-Beaupré
Beaupré
Saint-Joachim
TNO Sault-au-Cochon
Saint-Louis-de-Gonzague-du-Cap-Tourmente
Sainte-Pétronille
Saint-Pierre-de-l'Île-d'Orléans
Sainte-Famille
Saint-François-de-l'Île-d'Orléans
Saint-Laurent-de-l'Île-d'Orléans
Saint-Jean-de-l'Île-d'Orléans
MRC de L'Île-d'Orléans
Fleuve Saint-Laurent
Les Chutes-de-la-Chaudière-Ouest
LÉVIS
Desjardins
Les Chutes-de-la-Chaudière-Est
MRC de Lotbinière
MRC de La Nouvelle-Beauce
MRC de Bellechasse
MRC de Montmagny
MRC de L'Islet