

Chapitre 11

L'aménagement du territoire au Manitoba :

Les politiques et pratiques existantes

Le présent chapitre offre un aperçu et une évaluation des outils et des pratiques d'aménagement du territoire au Manitoba. Il :

- décrit les outils de politique existants;
- décrit le processus d'aménagement, plus particulièrement la création de schémas d'aménagement, les règlements de zonage et les lotissements;
- précise les secteurs où le processus pourrait être amélioré.

OUTILS POLITIQUES PROVINCIAUX

Le gouvernement du Manitoba utilise un certain nombre d'outils politiques pour réglementer l'aménagement du territoire et les questions de gestion de la croissance au sein de la région de la capitale manitobaine. Ces outils sont :

Les lois

Le cadre législatif ou statutaire régissant l'aménagement des terrains privés est formé d'une diversité de lois adoptées par l'Assemblée législative du Manitoba, les principales étant la *Loi sur l'aménagement du*

territoire, la *Charte de la ville de Winnipeg*, la *Loi sur les municipalités* et la *Loi sur la Commission municipale*.

Les règlements

Le règlement 184/94 de la *Loi sur l'aménagement du territoire* crée les politiques provinciales d'occupation des sols (PPOS) qui sont juridiquement contraignantes et qui s'applique à tout le territoire du Manitoba à l'exclusion de Winnipeg. Ces politiques comptent 43 pages et couvrent 9 secteurs de politiques (p.ex. l'agriculture, les ressources renouvelables et les ressources récréatives) ainsi que le développement général et le développement durable.

Les PPOS ont été révisées pour la dernière fois en 1994. En janvier 2003, le ministre des Affaires intergouvernementales du Manitoba a entamé l'examen de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et de la *Charte de la ville de Winnipeg*. Un document de discussion de 38 pages a été publié et servira de fondement aux consultations publiques, les organisations intéressées et les administrations municipales de la province. Ce document précise que les lois provinciales en matière d'aménagement

étaient solides, mais devaient être modernisées et rationalisées afin de tenir compte des nouvelles considérations politiques, comme le développement durable et de les rendre plus efficaces. Le CCPR estime que la question de l'uniformité du cadre de planification des politiques est importante pour la ville de Winnipeg et encourage fortement cet examen.

Déclarations ministérielles

De temps en temps, les ministres ou les ministères font des déclarations publiques qui précisent le point de vue provincial sur des questions de fond ou de procédure relatives à l'aménagement du territoire. Par exemple, le ministre des Affaires gouvernementales a annoncé, dans le document intitulé *Planning Manitoba's Capital Region : Next Steps* (janvier 2001), que le gouvernement appliquerait les politiques provinciales d'occupation des sols de façon diligente. Cette déclaration a influé sur l'application par les ministères gouvernementaux des PPOS pour l'examen des schémas d'aménagement du territoire.

Précédents et processus informels

Au fil du temps, les principaux ministères provinciaux participant à l'examen des schémas d'aménagement municipaux et des autres questions relatives à l'aménagement ont créé des précédents et des processus informels qui, s'ils ne sont ni juridiquement contraignants ni habituellement rendus publics, peuvent influencer sur la réponse provinciale à certaines propositions précises d'aménagement.

La liste ci-après représente uniquement un sommaire des principales sources d'orientations politiques et de contrôles réglementaires de la province sur

l'aménagement du territoire dans la région de la capitale manitobaine. Le processus de définition, de déclaration et d'application des politiques provinciales n'est pas toujours simple, explicite, transparent ou facile à comprendre. Le processus est complexe, en raison notamment de la diversité d'intérêts et de valeurs dont on doit tenir compte dans le cadre du processus d'aménagement et de l'interdépendance des décisions prises à différents niveaux.

Les autres lois, politiques et règlements provinciaux ont également des répercussions sur les décisions en matière d'aménagement et d'utilisation des sols, comme les règlements sur l'installation et l'entretien des champs d'épuration et des puits, ainsi que les autres exigences en matière de permis environnementaux.

LE PROCESSUS ACTUEL D'AMÉNAGEMENT

Les seize administrations locales de la région de la capitale manitobaine ont des plans d'aménagement qui ont été approuvés à la fois par le conseil municipal¹ et le gouvernement du Manitoba. Les seize ont

¹ Le terme « municipalité » signifie l'une des 199 municipalités constituées du Manitoba, y compris la ville de Winnipeg. De plus, pour simplifier le texte, dans la présente section, le terme « municipalité » comprend également les districts d'aménagement. Comme nous l'avons déjà mentionné, il y a 3 districts d'aménagement dans la région de la capitale manitobaine, qui englobent 9 des 16 municipalités. Les districts d'aménagement sont des organismes constitués regroupant deux municipalités ou plus dont les pouvoirs sont conférés par la *Loi sur l'aménagement du territoire* et dont le principal rôle est d'adopter un plan d'aménagement pour le district et de le gérer, ainsi que les autres règlements de zonage, d'aménagement et de construction dans les municipalités membres. Les districts d'aménagement emploient du personnel et sont gérés par un Conseil formé de conseillers élus des municipalités membres.

également adopté des règlements de zonage. Certaines ont recours depuis les années 1950 à des contrôles d'aménagement (voir le document d'information de la région de la capitale intitulé *The Planning Framework in Manitoba's Capital Region - a Brief Historical Perspective in Planning Manitoba's Capital Region : next steps*). La ville de Winnipeg a recours à de tels contrôles d'aménagement presque depuis le début du siècle dernier.

La Charte de la ville de Winnipeg établit le cadre d'aménagement pour la ville de Winnipeg et la *Loi sur l'aménagement du territoire* fait de même pour les autres municipalités du Manitoba, y compris les quinze autres municipalités de la région de la capitale manitobaine.

Le schéma d'aménagement en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire

Le schéma d'aménagement est le document principal du processus local d'aménagement. Il s'agit du document sur l'aménagement à moyen et à long terme de la municipalité ou du district. Un schéma d'aménagement n'est pas uniquement le plan d'utilisation des sols que la municipalité doit suivre avant d'autoriser le développement, mais également le plan que suit le gouvernement du Manitoba dans la municipalité ou le district. Si les schémas d'aménagement varient selon la municipalité, il s'agit habituellement d'outils assez génériques, établissant les objectifs en matière d'utilisation des sols et les énoncés de politique. Les schémas contiennent les différentes affectations du sol, en zones résidentielles, commerciales, agricoles, industrielles, de parcs et récréatives. Ces affectations sont habituellement assez générales. Elles sont reproduites sur des cartes et accompagnées d'énoncés de politique

définissant les principes généraux visant à aider la municipalité à prendre des décisions en matière d'utilisation des sols. Bon nombre des énoncés et des politiques sont similaires (mais habituellement plus précis) que ceux contenus dans les PPOS. Comme il faut faire beaucoup de travail de recherche (ingénierie, hébergement, modèles courants d'occupation des sols, études de la population, etc.) avant de rédiger un schéma d'aménagement, de le faire adopter et de le mettre en œuvre par la formulation et l'application de règlements de zonage, le processus entier prend habituellement au moins deux ans.

Conformément aux lois en vigueur, les conseils municipaux du Manitoba adoptent les schémas d'aménagement comme règlements. Dans le cadre de l'adoption d'un règlement sur le schéma d'aménagement, la municipalité doit présenter un avis public du règlement proposé (elle doit également en aviser les municipalités voisines et le ministre des Affaires intergouvernementales) et tenir des audiences publiques. Après la deuxième lecture par le conseil, le règlement doit être présenté au ministre des Affaires gouvernementales qui est tenu, en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, de consulter le cabinet provincial au sujet du schéma d'aménagement ou des modifications à celui-ci. Dans le cadre du processus, le ministre transmet le schéma aux ministères et organismes gouvernementaux intéressés pour obtenir leurs rétroactions. Les fonctionnaires fédéraux revoient le schéma pour s'assurer qu'il est conforme aux politiques d'utilisation des sols du Manitoba. Il n'y a à l'heure actuelle aucune limite de durée du processus d'examen et d'approbation du schéma d'aménagement. Si celui-ci semble contraire aux PPOS, les employés du gouvernement

provincial tenteront de négocier avec la municipalité ou l'entrepreneur pour le rendre conforme. Si les négociations n'ont pas de succès ou s'il y a toujours de l'opposition de la part du public ou du gouvernement, le règlement est normalement renvoyé à la Commission municipale du Manitoba, qui tient ses propres audiences formelles, puis fait des

recommandations au Ministre. (Pour de plus amples informations sur la Commission municipale du Manitoba, consulter l'encadré latéral intitulé *La Commission municipale du Manitoba* à la page suivante.) Le Ministre, qui n'est pas lié par les conseils de la Commission municipale, peut approuver le règlement sans aucune modification, l'approuver avec

La Commission municipale du Manitoba

La Commission municipale du Manitoba est établie en vertu de la *Loi sur la Commission municipale* et est chargée d'examiner à la fois les questions d'évaluation et d'aménagement. En ce qui concerne l'aménagement, la Commission, dont les membres sont nommés par le gouvernement du Manitoba, entend :

- les objections et les appels relatifs aux décisions locales sur les règlements municipaux de zonage (dans les municipalités et non dans les districts d'aménagement)
- les appels relatifs aux conditions imposées pour l'approbation des lotissements

Sur ces deux sujets, les décisions de la Commission sont finales et exécutoires. La Commission :

- entend également les objections et examine les questions relatives aux schémas d'aménagement locaux renvoyés par le ministère des Affaires intergouvernementales;

- examine l'établissement des districts d'aménagement sur renvoi du ministre des Affaires intergouvernementales.

Sur ces deux sujets, la Commission donne des conseils au ministre des Affaires intergouvernementales.

Si la Commission ne voit pas nécessairement ses décisions comme établissant un précédent, ses décisions et ses recommandations ont naturellement des répercussions sur la façon dont les décisions sur l'utilisation des sols sont prises dans la région. La Commission municipale n'entend pas les appels relatifs aux décisions de zonage dans la ville de Winnipeg.

Ceux-ci sont entendus par le Conseil municipal de Winnipeg et ses différents comités. Dans le cas du Plan Winnipeg, le ministre des Affaires intergouvernementales peut diriger les objections aux modifications proposées au plan à la Commission municipale.

modification ou le rejeter. Il n'y a pas non plus de limite de temps pour l'approbation ministérielle finale d'un schéma de développement ou des modifications à celui-ci.

Une fois le règlement approuvé par le ministre, la municipalité peut en faire une troisième et dernière lecture. Le règlement est alors pleinement en vigueur. (Voir l'annexe cinq pour les schémas dynamiques représentant toutes les étapes du processus).

Une fois qu'un schéma est adopté, il doit être révisé officiellement au moins aux cinq ans. Entre ces révisions, le schéma peut néanmoins être modifié. La procédure de modification du schéma est la même que la procédure d'adoption du schéma original.

Aménagement en vertu de la *Charte de la ville de Winnipeg*

Le schéma d'aménagement de la ville de Winnipeg est appelé Plan Winnipeg. La ville de Winnipeg doit suivre en gros le même processus que les municipalités afin de modifier son schéma d'aménagement. Une des principales différences est que le ministre des Affaires intergouvernementales n'est pas tenu de consulter le cabinet provincial avant d'approuver les modifications au Plan Winnipeg. Une autre est que les PPOS ne s'appliquent pas officiellement à la ville de Winnipeg, même si, en pratique, le gouvernement du Manitoba revoit les modifications proposées au Plan Winnipeg à la lumière des PPOS.

Règlements de zonage

Une fois que le schéma d'aménagement a été approuvé, l'étape suivante de la planification municipale est l'adoption des règlements de zonage (RZ). La principale

différence entre les règlements de zonage et le schéma de développement est que les RZ sont conçus pour être des outils de mise en œuvre immédiats, précis et détaillés, alors que le schéma est plus général et à plus long terme et qu'il est rédigé comme une politique. Par exemple, lorsque le schéma d'aménagement désigne un territoire comme zone industrielle, le RZ peut subdiviser cette zone en zone industrielle légère M1 ou en zone industrielle lourde M2. Le RZ établira les critères précis sur des questions comme l'emplacement des immeubles, leur hauteur, la devanture minimale, les tailles des cours arrière et latérale, l'érection de clôtures, le stationnement, les usages autorisés, interdits et conditionnels.

En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les municipalités à l'extérieur de la ville de Winnipeg doivent présenter les règlements de zonage proposés (ou les modifications à ceux-ci) au gouvernement du Manitoba, qui les revoit et s'assure qu'ils sont conformes au schéma d'aménagement.

En vertu de la *Charte de la ville de Winnipeg*, la ville de Winnipeg n'est pas obligée de présenter ses règlements de zonage proposés au gouvernement du Manitoba. Si les municipalités n'ont pas besoin de l'approbation du gouvernement pour adopter les RZ, la province a le droit d'en appeler du règlement qu'elle estime non conforme au schéma d'aménagement.

Lotissements

Au Manitoba, aux fins de propriété, les terres sont divisées en parcelles qui sont décrites dans les titres de propriété. Pour différentes raisons, le propriétaire de la parcelle de terrain peut souhaiter diviser cette parcelle en deux ou plusieurs parcelles plus

petites. Cela peut signifier simplement diviser la parcelle en deux ou diviser un grand lopin en plusieurs parcelles, souvent à des fins résidentielles, commerciales ou industrielles. Dans tous les cas, le lotissement doit respecter les règlements de zonage et le schéma d'aménagement existants et doit être autorisé par l'autorité appropriée (l'autorité approbatrice). Les lotissements dans la ville de Winnipeg doivent être approuvés par la ville de Winnipeg, tandis que les lotissements à l'extérieur de la ville de Winnipeg doivent être approuvés par le ministre des Affaires intergouvernementales. Le ministre a délégué ce pouvoir d'approbation aux cadres supérieurs du ministère et à certains districts d'aménagement qui l'ont demandé. Dans la région de la capitale manitobaine, le conseil d'aménagement de Selkirk (qui regroupe la ville de Selkirk, la MR de St. Andrews, la MR de St. Clements et la MR de West St. Paul) et le Conseil du district d'aménagement de South Interlake (qui comprend la petite ville de Stonewall, la MR de Rockwood et la MR de Rosser) ont le pouvoir d'approuver les lotissements.

À l'extérieur de la ville de Winnipeg, les demandes de lotissement sont présentées à l'autorité approbatrice qui transmet la demande aux ministères et conseils gouvernementaux touchés. L'autorité approbatrice présente alors un rapport et des recommandations au conseil municipal pertinent. Le conseil peut rejeter le lotissement, l'approuver ou l'approuver sous condition. Si le conseil rejette le lotissement, il n'y a pas d'appel et le processus est interrompu. Cependant, si le conseil approuve le lotissement (avec ou sans condition), l'autorité approbatrice peut encore rejeter la proposition, l'approuver ou l'approuver sous

condition (en plus des conditions imposées par le conseil municipal). Les demandeurs peuvent faire appel auprès de la Commission municipale. Dans les cas où le district d'aménagement est l'autorité approbatrice, le ministre des Affaires intergouvernementales a le droit d'appel auprès de la Commission municipale.

Dans la ville de Winnipeg, les demandes de lotissement doivent être présentées à la ville. Si le lotissement n'exige pas l'affectation de terres pour une route, un comité du conseil municipal de Winnipeg peut approuver le lotissement. Si des terres doivent être affectées à la construction d'une route, un comité du conseil municipal de la ville de Winnipeg revoit la demande, tient des audiences publiques et fait des recommandations au Conseil de la ville de Winnipeg, qui prend la décision finale au sujet de la demande. Les appels des décisions de la ville sur les lotissements doivent être présentés au Conseil municipal, qui prend une décision finale et exécutoire. Dans le cadre de ce processus, la ville n'est pas tenue de transmettre les renseignements sur la demande à une autre administration ou un autre organisme.

Autres outils et processus d'aménagement

Il existe un certain nombre d'autres processus et outils d'aménagement, de développement et de construction, y compris les ententes d'aménagement (en vertu desquelles les promoteurs concluent une entente juridique avec la municipalité portant habituellement sur les services et les conditions de la proposition d'aménagement) et les règlements de construction et les codes du bâtiment (qui établissent les normes

détaillées de construction et les exigences). Les impôts fonciers et les autres frais peuvent également jouer un rôle important dans la détermination de l'emplacement de l'aménagement. Les règlements sur l'usage, l'entretien, les nuisances et le stationnement ont également des répercussions sur l'aménagement, le développement et l'utilisation des sols dans une municipalité.

L'aménagement a des répercussions qui vont au-delà de l'utilisation des sols. Les codes du bâtiment, par exemple, ont des répercussions sur l'utilisation de l'énergie et l'accessibilité.

En 1997, le gouvernement fédéral a publié le *Code modèle de l'énergie* (CME) pour les bâtiments et les habitations afin de le faire adopter par les compétences provinciales et municipales. Le Code précise les normes minimales d'efficacité énergétique pour la construction de nouveaux bâtiments. Selon l'emplacement et le type de source d'énergie, les bâtiments construits conformément au Code de l'énergie consomment moins, dans certains cas beaucoup moins, d'énergie de chauffage que des bâtiments similaires ne respectant pas le Code (site Web de Ressources naturelles Canada). Il existe de plus un système d'évaluation des bâtiments écologiques LEED™ (Leadership in Energy and Environmental Design). Il s'agit de normes volontaires, fondées sur un consensus, pour la construction de bâtiments à haut rendement et durables (site Web du US Green Building Council). Ce système attribue des cotes platine, or, argent et bronze aux bâtiments qui respectent 10 conditions préalables et obtiennent un certain nombre de points dans une diversité de catégories, allant des matériaux de construction à la qualité de l'eau.

L'Ontario et la Colombie-Britannique font directement référence au CME dans le code du bâtiment et la ville de Calgary stipule désormais que tous les bâtiments publics doivent respecter la norme minimale argent du LEED™. D'autres compétences étudient la possibilité d'adopter ces normes. On peut arguer en faveur de l'adoption de codes du bâtiment plus rigides qui mettraient les municipalités sur un pied plus concurrentiel avec les autres compétences en raison des coûts opérationnels inférieurs résultant d'une baisse de la consommation d'énergie.

Dans le document intitulé *Citoyens à part entière : une stratégie manitobaine pour les personnes ayant des déficiences*, le gouvernement du Manitoba s'est engagé à adopter le document de l'Universal Design Institute intitulé *ACCESS : A Guide to Accessible Design for Designers, Facility Owners and Managers* comme lignes directrices en matière d'accès pour les bâtiments dont la conception est contrôlée par le gouvernement provincial. Ce guide est basé sur le Code national du bâtiment du Canada et comprend les renseignements techniques et les dessins nécessaires pour garantir de meilleures caractéristiques d'accessibilité pour la rénovation des installations existantes et pour les nouvelles constructions.

UNE ÉVALUATION DES POLITIQUES ET DES PRATIQUES D'AMÉNAGEMENT

Dans le cadre du processus d'audiences publiques, différentes plaintes ont été présentées au CCPR au sujet des politiques et du processus actuels d'aménagement du territoire. La plupart de ces plaintes portaient sur les PPOS et sur l'approbation des schémas d'aménagement.

On a notamment signalé au CCPR que le langage utilisé dans les PPOS était vague et que, par conséquent, on pouvait faire paraître tout projet d'aménagement local conforme aux paramètres établis par les politiques provinciales. On a également affirmé au comité que les gouvernements provinciaux successifs ont interprété et appliqué les PPOS de façon inégale. Jusqu'à un certain point, le CCPR admet :

- Qu'il y a une irrégularité dans le fait de ne pas exiger officiellement que le Plan Winnipeg soit conforme aux PPOS tout en exigeant que tous les autres schémas d'aménagement le soient. On a affirmé au CCPR que les PPOS ne contenaient pas de politiques urbaines suffisamment détaillées pour qu'elles puissent s'appliquer à la ville de Winnipeg.
- Qu'il y a des irrégularités et des délais inutiles liés au fait qu'on exige du ministère des Affaires intergouvernementales qu'il consulte le cabinet pour toutes les demandes de modification des schémas d'aménagement à l'extérieur de la ville de Winnipeg.
- Qu'il y a des irrégularités dans le fait que le Plan Winnipeg exige qu'il y ait des audiences publiques dans le cas des lotissements exigeant la construction de nouvelles routes publiques tandis que la *Loi sur l'aménagement du territoire* ne l'exige pas.
- Que les PPOS sont trop générales. De plus, il peut y avoir des situations que ces politiques n'abordent pas. Les PPOS sont rédigées de façon tellement générale qu'elles sont difficiles à interpréter de façon uniforme.

Cependant, un examen des lois et énoncés de politique relatifs à l'aménagement du

territoire des les autres compétences canadiennes révèle une généralité similaire (ou même plus grande) et une multiplicité de buts, ce qui signifie qu'il y a des limites à la précision du langage et à l'uniformité de l'interprétation auxquelles on peut s'attendre. Lorsqu'on traite avec des communautés aussi diverses que celles du Manitoba et qu'on désire atteindre un équilibre entre les intérêts publics et privés, les règles en matière d'aménagement doivent imposer les contraintes appropriées sans toutefois devenir trop rigides. Il pourrait être nécessaire d'élaborer des PPOS spécifiques à la région de la capitale manitobaine.

Les participants aux audiences du CCPR ont également souligné :

- Qu'il semble y avoir un manque de coordination régionale en matière d'aménagement du territoire. Les participants ont affirmé qu'il n'y avait pas suffisamment de circulation de l'information concernant les schémas d'aménagement proposés, les règlements de zonage et les changements de lotissement entre les municipalités. Celles qui font circuler ces renseignements reçoivent rarement de réponses, particulièrement de la part de la ville de Winnipeg.
- Certains participants ont précisé qu'il y avait trop d'interférence provinciale dans le processus local de prise de décisions. D'autres ont toutefois affirmé qu'il n'y avait pas suffisamment d'intervention provinciale aux moments critiques.

L'encadré sur la controverse de Gunn Road à Transcona à la fin du présent chapitre constitue un bon exemple des problèmes qui peuvent survenir lorsque les questions d'aménagement dépassent les frontières et qu'il y a un manque de coordination de l'aménagement.

Les citoyens, les promoteurs et les administrations de la région de la capitale ont le droit à des règles claires précisant à quel moment, de quelle manière et sur quelles bases le gouvernement provincial examinera, approuvera, modifiera ou rejettera les schémas d'aménagement à l'échelle locale. Il doit y avoir des critères clairs permettant de désigner certaines questions d'aménagement comme étant suffisamment importantes pour exiger une action régionale ou provinciale.

À plusieurs moments durant la discussion susmentionnée sur le processus d'approbation des lotissements et du schéma d'aménagement, on a fait mention du fait qu'il n'y a pas de limite de temps imposée au gouvernement du Manitoba pour qu'il communique ses préoccupations ou qu'il rende une décision finale. Durant les réunions du CCPR, les représentants municipaux ont affirmé que le processus provincial d'approbation était trop lent. Les représentants municipaux ont également noté qu'il y avait des délais précis pour les étapes du processus d'aménagement du territoire qu'ils contrôlent, mais peu pour la province. De plus, des retards indus dans le processus d'approbation peuvent entraîner des pertes de possibilités d'aménagement.

Le CCPR reconnaît que chaque cas du processus d'aménagement du territoire est unique. Dans certains cas, des retards sont inévitables. Les parties intéressées, qu'il s'agisse des municipalités, des promoteurs ou des citoyens, remarqueront des failles dans le processus lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec les décisions prises. Les retards au niveau provincial peuvent refléter le fait que la proposition est complexe et a engendré de la controverse au sein de la municipalité touchée. Enfin, il faut atteindre un équilibre

entre la prise de décisions en temps opportun et l'examen attentif des répercussions à long termes de certaines mesures. La sollicitation et l'intégration des réponses des principaux ministères provinciaux intéressés, Affaires intergouvernementales, Conservation et Agriculture, prend beaucoup de temps. Les coupures d'effectifs dans ces ministères peuvent avoir aggravé les retards au cours des dernières années. Le fait qu'il faille consulter le cabinet en entier peut également être une source de retards, tout comme le temps requis pour discuter de l'aménagement avec toutes les parties intéressées.

Il n'y a pas de réponse simple aux frustrations causées par les retards et le besoin de disposer de moyens adéquats de s'opposer aux propositions d'aménagement afin de définir tous les intérêts et les valeurs en jeu, y compris les répercussions cumulatives, régionales et futures des décisions locales.

Le CCPR reconnaît que des délais rigides liés à l'approbation provinciale ne tiendraient pas suffisamment compte de la diversité des propositions d'aménagement du territoire municipal présentées. Il serait toutefois avantageux pour le gouvernement du Manitoba de publier certaines lignes directrices sur un calendrier normal d'approbation de différents types de propositions. Ces lignes directrices permettraient aux promoteurs et aux administrations municipales d'avoir des attentes réalistes. Elles serviraient également de jalons pour les ministères provinciaux qui doivent revoir les propositions. Cela éliminerait la tentation de repousser indûment les propositions très controversées. Si le temps nécessaire pour mener à bien le processus d'approbation excède les lignes

directrices normales, le ministre des Affaires intergouvernementales devrait en aviser la municipalité touchée et indiquer la durée de la prolongation nécessaire pour compléter le processus.

Les deux prochains chapitres décrivent les modèles de croissance dans la région de la capitale manitobaine et les questions environnementales soulevées par cette croissance. Ils sont suivis d'un chapitre qui propose une série de changements au processus d'aménagement du territoire au Manitoba afin de rendre le système plus efficace, efficient et uniforme. En plus des changements proposés aux politiques et pratiques existantes, on propose l'introduction d'un certain nombre de nouveaux outils de politique.

Aménagement dans la zone industrielle de Transcona et de Springfield : une étude de cas

L'écoute des présentations faites au CCPR durant les audiences publiques, la lecture des observations écrites et la visite par plusieurs de ses membres d'un site ont permis au CCPR de prendre connaissance des problèmes graves éprouvés dans une zone résidentielle à Transcona Nord. Les problèmes sont créés par la proximité d'une activité industrielle lourde qui s'est amplifiée au cours de plusieurs décennies.

Nous avons reçu des renseignements et des avis des résidents de la région, du député de Winnipeg-Transcona (Bill Blaikie), du député à l'Assemblée législative du Manitoba pour Transcona (Daryl Reid) et du préfet de la municipalité rurale de Springfield (John D. Holland).

La zone résidentielle en question est cernée par Plessis Road à l'ouest, Gunn Road au nord et Bellavance Street à l'est. La région a été zonée et divisée en lotissements pour usage résidentiel en 1974. Immédiatement au nord de Gunn Road se trouve un territoire zoné M2, soit usage industriel lourd, dès 1959, en vertu du schéma d'aménagement de la municipalité rurale de Springfield. De 1960 à 1991, l'autorité en matière d'aménagement du territoire pour les deux

zones relevait de la *Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* (1960-1972), puis de la ville de Winnipeg. Dans les deux cas, cette autorité s'appliquait à la zone périphérique, ce qui étendait l'autorité de Winnipeg en matière d'aménagement aux municipalités adjacentes. L'autorité en matière d'aménagement de la zone industrielle a été remise à la municipalité rurale de Springfield en 1991, par suite de l'abolition de la zone périphérique. Le secteur est demeuré zoné industriel et cette affectation a été confirmée par le schéma d'aménagement de Springfield de 1998, qui est entré en vigueur en 2001.

Conformément à l'affectation industrielle de la zone, plusieurs entreprises qui y sont installées utilisent du matériel lourd, génèrent bruit et poussières et à entreposent des produits ou des sous-produits dangereux. Les résidents de Gunn Road et des rues adjacentes, ainsi que leurs élus, ont fait part de leur frustration et de leurs préoccupations au sujet de la circulation de camions lourds et de trains, du bruit et de la poussière, des craintes de déversements industriels et de l'émission de vapeurs toxiques, de la confusion qui régnait relativement aux services d'incendie

et d'ambulance desservant la zone (ceux de la municipalité rurale de Springfield ou ceux de la ville de Winnipeg) et des effets cumulatifs de cet aménagement non coordonné sur l'environnement et la qualité de vie dans la communauté.

Les représentants de Springfield et de Transcona se blâment les uns les autres pour la situation. Le préfet Holland de Springfield note dans sa présentation au CCPR que plusieurs des plus grandes exploitations du secteur (l'installation de démolition d'automobiles General Scrap, l'aciérie Brunswick, Border Chemical, etc.) ont été approuvées au moment où la *Metropolitan Corporation* ou la ville de Winnipeg détenaient l'autorité en matière d'aménagement. Il note également que les importantes opérations de nettoyage environnemental rendues nécessaires à la suite des activités de l'ancienne usine Domtar ont eu lieu dans le territoire de la ville de Winnipeg. Le préfet Holland admet que les résidents de Transcona sont préoccupés par l'établissement de deux installations de traitement de l'asphalte, mais souligne que les entreprises en question ont accepté de respecter ou même d'excéder les normes environnementales établies par Conservation Manitoba. Il se dit prêt à travailler avec la ville de Winnipeg et les fonctionnaires provinciaux pour résoudre les problèmes découlant de décisions prises par le passé et les éviter dans l'avenir.

Au nom des représentants de Transcona, M. Daryl Reid, M.A.L., souligne que le rythme du développement industriel dans la région s'est accru depuis 1991, année où le contrôle de l'aménagement a été remis à la municipalité rurale de Springfield. Il affirme qu'aux yeux de plusieurs résidents de

Transcona, la zone industrielle est devenue une source lucrative pour Springfield, puisqu'elle offre aux industries des terres protégées contre les inondations à un prix inférieur à celui imposé pour de telles terres au sein de Winnipeg.

Il critique également Conservation Manitoba pour le nombre limité d'évaluations environnementales, superficielles et de piètre qualité, utilisées pour appuyer l'octroi de permis environnementaux dans la communauté de Transcona. Parmi les nombreuses recommandations faites au CCPR, il demande un moratoire sur l'octroi de nouveaux permis environnementaux en attendant une évaluation en profondeur des effets cumulatifs du développement industriel à Transcona. Il recommande également que les aménagements futurs dans la région la plus rapprochée des résidences de Gunn Road soient limités à un usage industriel léger et qu'il y ait une zone tampon importante entre les futures zones industrielles et résidentielles. M. Reid s'est également dit prêt à travailler avec les autorités concernées pour résoudre les problèmes qu'éprouve la communauté au nord-est de Transcona.

En signalant cette controverse, le CCPR n'a pas l'intention de choisir un camp ou de jeter le blâme pour les décisions passées. Nous voulons simplement tirer certaines leçons qui pourraient servir dans l'avenir. Le cas de Transcona illustre les points suivants au sujet de l'aménagement du territoire :

- L'anticipation, la prévoyance et des prévisions exactes, bien que difficiles à concrétiser, doivent être des facteurs

importants dans l'aménagement du territoire.

- Les décisions sur l'aménagement et la planification peuvent avoir des effets cumulatifs qui passent souvent inaperçus ou sont sous-estimés dans un processus d'aménagement qui, par définition, est graduel.
- Les répercussions des décisions d'aménagement et de planification peuvent dépasser les frontières d'un territoire municipal et être néfastes pour les communautés avoisinantes s'il n'existe pas de zones tampon adéquates.
- La division et la mouvance de l'autorité entre la municipalité rurale, la ville et le gouvernement provincial ont entraîné des manques de coordination et des blâmes dans le cas des effets imprévus.
- Des problèmes de coordination sont également survenus au sein du gouvernement provincial entre les principaux ministères intéressés, comme les Affaires intergouvernementales, Conservation, Transport, etc.
- Les particuliers, surtout ceux qui sont les plus lourdement et les plus directement touchés, ont trouvé frustrant et difficile de circuler dans le labyrinthe administratif afin de trouver la tribune appropriée devant laquelle exprimer leurs préoccupations à l'avance ou demander une compensation une fois les décisions prises.
- Lorsque l'affectation future des terres a été déterminée, il incombe aux promoteurs et aux acheteurs de reconnaître les risques liés à l'établissement de quartiers résidentiels dans certains emplacement et les conflits potentiels relatifs à l'utilisation des sols.

Le CCPR n'est pas habilité à résoudre les conflits intermunicipaux; notre mandat consiste à fournir des conseils sur des politiques d'avenir au gouvernement du Manitoba. En ce qui concerne la situation de Transcona Nord, il n'y a pas de solution simple pour résoudre les problèmes découlant de décisions antérieures. Les élus municipaux et provinciaux se sont dit intéressés à travailler ensemble afin de trouver des moyens de calmer les inquiétudes des résidents et d'élaborer des approches visant à éviter les problèmes futurs. Le CCPR encourage toutes les parties intéressées à se rencontrer, peut-être en présence d'un facilitateur indépendant, afin de chercher des solutions aux problèmes. Nous n'affirmons pas connaître le bon plan d'action, mais nous proposons les idées suivantes afin de lancer les discussions :

- la création d'un comité spécial, formé d'élus, de quelques résidents, de fonctionnaires administratifs de la ville et de la province et de certains commerces de la région, afin de partager les points de vue sur les mesures possibles;
- la possibilité de créer une zone tampon du côté sud de Gunn Road, qui pourrait être payée conjointement par la ville de Winnipeg et la municipalité rurale de Springfield;
- des étapes visant à améliorer les communications au sujet des aménagements potentiels dans la région, comme le fait que chaque autorité compétente désigne une personne-ressource pour partager les renseignements sur les projets proposés;
- la tenue d'audiences publiques conjointes dans les deux administrations

compétentes afin de s'assurer que les résidents touchés sont informés et ont la chance de faire connaître leurs préoccupations;

- une entente entre la ville de Winnipeg et la municipalité rurale de Springfield afin de limiter les aménagements futurs aux industries légères et aux activités commerciales dans les emplacements où il existe déjà une activité industrielle lourde intense.

Le CCPR offre ces suggestions dans l'espoir que toutes les parties intéressées pourront s'entendre sur un plan mutuellement avantageux.