Île-du-Prince-Édouard
CANADA

De nouvelles bases

Rapport de la Commission pour l'aménagement du territoire et pour la gouvernance locale

Décembre 2009

Conception de la page couverture : Communications Î.-P.-É.
Marketing stratégique et conception graphique

Photos : Couverture - Ron Garnett, AirScapes

Pages (ii), 10, 13, 25, 40, 50, 56, 63, 73, 80, 83, 91, 94, 95 - Communications Î.-P.-É., Services multimédias, photographe provincial

Page 20 – Alma Currie
Page 42, 46 – Tourisme Î.-P.-É./John Sylvester, photographe
Page 61 – Jean-Paul Arsenault

Format et conception du rapport : Bobbi-Jo Power, HRA

Imprimé par : Communications Î.-P.-É.
Centre de publications documentaires

Île-du-Prince-Édouard
CANADA

DE NOUVELLES BASES

RAPPORT DE LA

COMMISSION POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET POUR LA GOUVERNANCE LOCALE

DÉCEMBRE 2009

Commission on the Land and Local Governance
PO Box 2000, Charlottetown
Prince Edward Island
Canada C1A 7N8

Commission pour l'aménagement du territoire et pour la gouvernance locale
C.P. 2000, Charlottetown
Île-du-Prince-Édouard
Canada C1A 7N8

Le 8 décembre 2009

Honorable Robert Ghiz
Premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard
Immeuble Shaw
Charlottetown (Î.-P.-É.)

Monsieur le Premier ministre,

La Commission est fière de soumettre son rapport sur l'aménagement du territoire et la gouvernance locale. Nous espérons qu'il se révèlera utile pour l'avancement des questions provinciales qui touchent tous les Insulaires.

Respectueusement soumis,

Le commissaire,

Ralph Thompson

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DU COMMISSAIRE 1

RÉSUMÉ ET PLAN D'ACTION 3

INTRODUCTION 11

APERÇU ET ANALYSE DES RAPPORTS PERTINENTS 14

AMÉNAGEMENT DES TERRES 21

Contexte 21
Cadre législatif actuel 27
Politique provinciale en matière d'aménagement des terres – La voie à suivre 30
Engagement du public 36
Application du Plan d'aménagement des terres à toute la province 37
Terres agricoles 37
Terres boisées 45
Qualité de l'eau 48
Lotissement et aménagement 51
Lotissements de chalets 55
Zones spéciales d'aménagement 57
Préservation des aires naturelles et des lieux patrimoniaux 60
Préservation des paysages panoramiques 63
La *Lands Protection Act* 67
Renforcer la capacité de planification de l'utilisation des terres 72

GOUVERNANCE LOCALE 74

Introduction 74
Le Statut des municipalités 74
La *Municipalities Act* de l'Île-du-Prince-Édouard 75
Sources de revenus des municipalités de l'Île 79
Proposition de changement 84
Données relatives aux communautés de l'Île-du-Prince-Édouard 85
Constitution de nouvelles municipalités : Est-ce la meilleure option? 86
Implications fiscales d'un changement de structures 91

CONCLUSION 95

ANNEXES

Annexe I - Livre blanc sur la gouvernance et l'aménagement des terres à l'Île-du-Prince-Édouard 96
Annexe II – Liste des audiences publiques et des participants 108
Annexe III - Liste des autres mémoires et consultations 110
Annexe IV – Le point sur les recommandations de la Royal Commission on Land Ownership and Land Use de 1973 112
Annexe V - Le point sur les recommandations de la Royal Commission de1990 116
Annexe VI - Le point sur les recommandations de la Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres exploitables de 1997 150
Annexe VII – Mesure des changements enregistrés depuis 1997 par les indicateurs proposés par la Table ronde 175

MESSAGE DU COMMISSAIRE

Le présent rapport de la Commission pour l'aménagement du territoire et pour la gouvernance locale représente le dernier épisode d'une série d'études sur d'importantes questions qui, d'une façon ou d'une autre, touchent l'ensemble des Insulaires. La Commission s'est efforcée d'examiner l'historique des initiatives antérieures, de consulter le public, d'évaluer la situation actuelle, d'examiner ce qui a donné de bons résultats ailleurs pour s'en inspirer et de présenter une série de recommandations porteuses de changements.

Tous les Insulaires qui s'inquiètent de l'avenir doivent s'interroger sur ce que notre gestion de l'environnement et des ressources de la province laissera à celles et ceux qui nous succéderont si nous ne faisons rien pour changer d'orientation.

Nous devons nous demander quel est le patrimoine irremplaçable que nous sommes en train de perdre parce qu'il n'existe pas de plan global d'aménagement des terres applicable à l'ensemble de l'Île.

Nous devons également nous demander si les affaires locales, dans tout le territoire de l'Île, ne pourraient pas être mieux administrées localement par des administrations municipales.

Nous devons enfin nous poser toutes les questions connexes qui découlent des questions clés. De nombreux Insulaires n'ont pas encore pris part au processus que nous avons lancé. Il a été suggéré que les gens aiment avoir devant eux quelque chose de tangible avant de participer vraiment à un processus. Il faut espérer que le présent rapport éveillera chez les Insulaires suffisamment d'intérêt pour les amener à se manifester et à s'engager dans un dialogue productif.

Dans son Livre blanc sur la gouvernance locale et l'aménagement des terres, le gouvernement provincial a affirmé son « […] intention de progresser vers un système reposant sur un consensus public, l'éducation, des objectifs communs et une coopération régionale ». Un grand nombre de recommandations de la Commission nécessiteront une rétroaction du public pour réussir à introduire des changements grâce au consentement informé et à la collaboration des personnes intéressées. Toutes ces recommandations nécessiteront le soutien du gouvernement provincial.

Certains des changements recommandés peuvent être mis en œuvre assez rapidement tandis que d'autres nécessiteront plus de temps. Les problèmes dont traite le présent rapport ne sont pas apparus du jour au lendemain, et un grand nombre d'entre eux ne seront pas réglés instantanément.

La Commission sait pertinemment qu'elle a réexaminé certaines questions qui avaient déjà fait l'objet de recommandations de la part des commissions royales de 1973 et 1990 et de la Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres exploitables de 1997. Si un grand nombre de ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre, ce n'est pas parce qu'elles sont sans mérite.

Il faut espérer qu'il existe à l'heure actuelle une plus grande sensibilisation à notre vulnérabilité en ce qui concerne nos ressources les plus précieuses. La préservation de nos terres, de notre eau, de nos aires naturelles, de nos paysages et de notre patrimoine architectural, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des municipalités, ne se fera pas toute seule. Si nous n'adoptons pas une ligne de conduite responsable dès maintenant, nous courons le risque de les perdre pour toujours, dans leur forme actuelle.

Dans le secteur de la gouvernance locale, la Commission a pu compter sur plusieurs excellents rapports préparés par des experts des différentes questions. Leurs points de vue, ainsi que ceux des autres personnes qui ont présenté des mémoires détaillés, ont beaucoup aidé la Commission dans ses travaux.

La Commission a bénéficié de la pleine collaboration de tous les ministères du gouvernement provincial, des dirigeants municipaux de l'Île-du-Prince-Édouard et de l'extérieur, ainsi que de l'apport éclairé des nombreux auteurs de présentations qui ont fait l'effort de partager leurs idées sur les questions qui relevaient de notre mandat. Nous remercions tout particulièrement Albert MacDonald et son personnel à la Division de la planification et de l'inspection du ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail. Nos plus sincères remerciements à vous tous.

La Commission a eu la chance de pouvoir compter sur deux personnes très compétentes qui ont mis leur grande expérience au service de leurs fonctions respectives. Deborah Gillespie était l'adjointe administrative de la Commission. Grâce à son sens de

l'organisation et à ses connaissances en informatique, le travail de la Commission s'est effectué sans heurts. Jean-Paul Arsenault, le secrétaire exécutif de la Commission, est bien connu, aussi bien au sein du gouvernement qu'à l'extérieur, pour sa très grande intelligence et son ardeur au travail. Ses compétences en recherche ajoutées à son approche fondée sur le bon sens lui ont permis de donner quantité de conseils que la Commission a trouvés extrêmement précieux pour accomplir une tâche qui s'est avérée particulièrement difficile.

RÉSUMÉ ET PLAN D'ACTION

HISTORIQUE

Le gouvernement provincial a créé la Commission pour l'aménagement du territoire et pour la gouvernance locale pour faire enquête sur les questions d'utilisation des terres et de gouvernance locale, et recommander de nouvelles approches lorsque cela se justifiait. Notre Commission a commencé ses travaux par une étude de ce qui existait déjà en matière de recherches, de consultations, d'analyses et de solutions de rechange au statu quo. Il s'est révélé très utile de suivre la voie tracée au cours des quarante dernières années environ pour tenter de comprendre comment la collectivité de l'Île – et les gouvernements successifs – ont relevé le défi du changement. Le *Livre blanc sur la gouvernance et l'aménagement des terres à l'Île-du-Prince-Édouard*, qui donne son orientation à notre Commission, affirme que le système a besoin d'être remanié. Il dresse la liste d'un certain nombre de secteurs qui doivent être étudiés et précise la façon dont le gouvernement souhaite que la Commission procède.

À l'instar des Canadiennes et des Canadiens en général, les Insulaires ont la réputation de résister au changement, en particulier lorsque l'information offerte au public est insuffisante et que le changement leur est imposé par ce qu'ils perçoivent comme des forces extérieures sur lesquelles ils n'ont que peu de contrôle, sinon aucun. S'agissant des questions connexes de l'aménagement des terres et de la gouvernance locale, elles ont été laissées presque totalement entre les mains du gouvernement provincial, sauf dans les grandes et petites villes et les villages. Cela a abouti à la création d'un système presque unique au Canada, dans lequel les propriétaires fonciers des régions non constituées en municipalité négocient directement avec le gouvernement provincial lorsqu'il s'agit de prendre des décisions en matière d'aménagement des terres, leurs voisins étant souvent informés après coup. Autrement dit, le gouvernement provincial tient lieu d'administration locale dans les régions non constituées en municipalité. Lorsqu'elles existent, les administrations locales sont souvent mal équipées pour adopter et administrer des plans d'aménagement des terres ou offrir à leurs résidents un niveau raisonnable de services en raison de la faiblesse de leur population et de leur assiette fiscale.

CONCLUSIONS CLÉS

Les conclusions clés de la Commission peuvent se résumer comme suit :

Conclusions générales

- L'ensemble des travaux antérieurs des commissions royales, de la Table ronde et des autres commissions, comités, conseils et experts restent pertinents et continuent à avoir une valeur substantielle;
- Les indicateurs clés d'une utilisation durable des terres montrent une nette amélioration dans la protection des aires naturelles, des résultats mitigés dans les domaines de la santé et de la sécurité publiques et de l'aménagement du territoire et des résultats décevants dans les secteurs de la qualité de l'eau et du sol et de la conservation des ressources; et
- L'accession des municipalités au rang de troisième palier distinct d'administration publique au Canada exige que la Province réévalue ses rapports avec les municipalités de l'Île.

Aménagement du territoire

- Le gouvernement provincial doit adopter, pour toute la province, un plan d'aménagement des terres cohérent et homogène comportant notamment une vision d'ensemble, une série de principes directeurs et des déclarations d'intérêt en matière d'utilisation des terres;
- Les débats contemporains sur l'utilisation des terres se concentrent sur la crise que traverse la collectivité agricole, le souci de rentabilité élevée qui anime les spéculateurs fonciers, la nécessité de protéger nos ressources les plus précieuse pour les transmettre aux générations futures et l'avantage que la Province retire des recettes fiscales tirées des projets d'aménagement;
- Une étude des modifications apportées à la législation et à la réglementation au cours des trente-cinq dernières années montre que les règles qui régissent les lotissements et les projets d'aménagement ont été resserrées dans certains secteurs et relâchées dans d'autres;
- Ce n'est qu'une fois que la politique provinciale en matière d'aménagement des terres aura été adoptée que pourra commencer le processus d'élaboration de nouveaux plans officiels et de modification des plans municipaux existants;

- L'aménagement de lotissements reste une utilisation des terres qui prête à controverse à l'Île-du-Prince-Édouard, les intérêts des propriétaires fonciers et des promoteurs semblant souvent l'emporter sur l'intérêt public lorsqu'il s'agit de projets d'aménagement en dehors de municipalités dotées de plans officiels;
- Les décisions des propriétaires fonciers de lotir ou d'aménager leurs terres à d'autres fins ne devraient pas compromettre l'avenir de l'industrie agricole, sauf lorsqu'il peut être démontré que ces décisions sont amplement justifiées;
- Il est dans l'intérêt public de dédommager financièrement les exploitants agricoles relativement aux mesures qu'ils prennent pour protéger l'environnement, qu'elles soient obligatoires ou non;
- La nouvelle Politique sur la forêt établit un bon équilibre entre la valeur du bois sur pied et la valeur non ligneuse des forêts de l'Île et ouvre la voie à une industrie plus viable à long terme;
- La Commission ne peut espérer améliorer l'excellent travail de la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine;
- Les projets de lotissement à des fins récréatives et de résidences pour personnes âgées auront d'importantes répercussions sur les valeurs des propriétés foncières et sur les paysages côtiers et, si l'occupation toute l'année continue à se généraliser, sur la composition même des collectivités rurales;
- La réglementation régissant les sept Zones spéciales d'aménagement actuelles devrait être modifiée ou éliminée un jour, mais pas avant d'avoir été remplacée par quelque chose de mieux;
- La réglementation régissant les Zones spéciales d'aménagement devrait être provisoirement étendue à toutes les régions de la province jusqu'à ce que de nouveaux plans d'aménagement des terres soient en place;
- La protection de terres fragiles par suite de la décision de propriétaires fonciers de donner ces terres ou de les protéger contre les projets d'aménagement a remporté un succès qui été amplement démontré;
- Bien que le gouvernement provincial ait un rôle à jouer en aidant les collectivités à définir leurs besoins et, dans certains cas, en désignant des paysages panoramiques menacés, la meilleure approche reste axée sur la collectivité;
- Limiter l'application des avoirs fonciers totaux aux seules terres arables lorsque de véritables exploitants agricoles sont en cause permettrait de promouvoir efficacement la conservation de terres fragiles sur le plan écologique;
- Rien n'indique qu'une augmentation des avoirs fonciers totaux se justifie à l'heure actuelle;
- Le Conseil exécutif pourrait envisager de transférer à la Commission de réglementation et d'appels de l'Île les fonctions qu'il exerce relativement aux demandes de délivrance et de modification de permis sous le régime de la *Lands Protection Act*; et
- Les capacités professionnelles en matière d'aménagement du territoire doivent être grandement renforcées, à la fois au niveau des collectivités locales et au sein du gouvernement provincial.

Gouvernance locale

- L'approche adoptée par un certain nombre de gouvernements provinciaux ainsi que par la Cour suprême du Canada indique que les municipalités sont de plus en plus reconnues comme un palier d'administration à part entière dans certains « domaines de compétence » et qu'elles devraient jouir d'une plus grande autonomie dans ces domaines;
- Compte tenu de l'étendue des modifications que requiert la législation pour qu'elle s'aligne sur la législation plus progressiste en vigueur dans d'autres provinces et territoires canadiens, la Commission est d'avis qu'il est plus simple et plus judicieux d'adopter une nouvelle loi que de modifier la *Municipalities Act*;
- Le mode actuel de financement provincial-municipal est tel que le gouvernement provincial peut arbitrairement modifier le niveau des subventions versées aux municipalités sans que ces dernières puissent véritablement se préparer à un tel changement;
- Une démarche associant le gouvernement provincial et des représentants des municipalités devrait tenter d'arriver à un consensus sur la manière de transférer un espace fiscal relativement à l'impôt sur les biens-fonds non commerciaux, à des niveaux équitables pour le gouvernement provincial et les municipalités;
- Il n'existe pas d'administration locale sur 70 % du territoire de l'Île, et certaines administrations locales sont tellement petites qu'elles sont incapables d'offrir de nombreux services à leurs résidents;
- Avant d'appuyer un changement quelconque dans la conception que le gouvernement provincial se fait de la gouvernance locale, les Insulaires devront être convaincus que ce changement sera juste, abordable, nécessaire et dans le meilleur intérêt de l'Île dans son ensemble, sans constituer un fardeau indûment onéreux; et

- S'il faut augmenter les impôts fonciers en contrepartie de l'amélioration des services découlant d'une constitution en municipalité, il faut démontrer aux contribuables que ces hausses sont équitables et les plus faibles possible dans les régions visées.

RECOMMANDATIONS

1. Que le gouvernement provincial adopte pour l'ensemble de la province un plan d'aménagement des terres cohérent et homogène basé sur une politique provinciale globale, des données exactes, une consultation publique efficace, un élément de gouvernance locale et une application systématique.

2. Que le gouvernement provincial élabore une nouvelle stratégie de conservation englobant les principes et objectifs de la version de 1994 ainsi que des énoncés de politique à jour en matière d'aménagement des terres, de qualité de l'eau et d'autres sources d'énergie.

3. Que le gouvernement provincial lance une vaste consultation publique en proposant une vision globale ainsi qu'une série de lignes directrices pour une politique provinciale en matière d'aménagement des terres, en s'inspirant des principes adoptés au Manitoba.

4. Que le gouvernement provincial élabore des ébauches de déclarations d'intérêt provinciales relatives à la vision et aux principes d'une politique provinciale en matière d'aménagement des terres et consulte les municipalités et le grand public avant de les intégrer au cadre de réglementation.

5. Que le Land Use Coordinating Committee soit chargé de la coordination des mesures gouvernementales internes liées à l'élaboration d'une politique provinciale en matière d'aménagement des terres.

6. Que peu après la publication du présent rapport, le gouvernement provincial nomme un groupe de travail qui sera chargé d'élaborer une stratégie d'intéressement du public à la question de l'aménagement des terres, de guider les travaux du personnel gouvernemental, de mener des consultations publiques et de faire rapport de ses conclusions et recommandations de façon périodique.

7. Qu'avant de songer à adopter des mesures supplémentaires pour influer sur l'utilisation et l'aménagement des terres agricoles, on procède à une évaluation de l'impact de la politique actuelle en matière d'impôt foncier.

8. Que le ministre de l'Agriculture encourage le Conseil de révision des pratiques agricoles à revoir son rôle et à prendre une part plus active dans la promotion de l'élaboration et de l'application de codes de pratique applicables aux exploitations agricoles.

9. Que les critères du programme Alternative Land Use Services (ALUS) soient révisés et élargis et que le budget soit ajusté en conséquence.

10. Que toute politique provinciale en matière d'aménagement des terres fasse une priorité de la préservation des terres agricoles et que tous les plans d'aménagement des terres, municipaux et autres, prévoient une zone de terres agricoles classées lorsque cela est jugé opportun.

11. Que le gouvernement provincial conserve les mesures législatives actuelles en matière de zones tampons qui obligent les propriétaires fonciers à limiter leurs activités dans une zone de quinze mètres le long de tous les cours d'eau.

12. Que le gouvernement provincial continue à effectuer régulièrement un recensement des utilisations commerciales des terres, le prochain étant prévu pour 2010, et qu'il termine le Rapport sur l'état des forêts en 2012.

13. Que le gouvernement provincial entame le processus de remplacement des serres de la pépinière J. Frank Gaudet par de nouvelles installations équipée pour produire une gamme plus large d'essences et de tailles de plants.

14. Que le gouvernement provincial augmente le budget attribué aux espaces verts et aux programmes de plantation dans les haies et

les zones tampons afin de répondre à la demande actuelle et aux besoins futurs.

15. Que le gouvernement provincial, en consultation avec les parties visées, continue à élaborer un plan de mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport de la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine et que des mesures concrètes permettant d'améliorer la situation soient mises en place dans les plus brefs délais.

16. Que le gouvernement provincial et les municipalités élaborent et mettent en œuvre des politiques d'aménagement des terres tenant mieux compte des limites des bassins versants et de la protection des ressources en eau de surface et en eau souterraine.

17. Que le gouvernement provincial révise les règlements régissant les projets de lotissement et d'aménagement (articles 13, 14, 26 et 27) qui précisent les conditions que doit respecter un promoteur avant d'obtenir un permis du Ministre et qu'il les rende plus conformes aux arrêtés de zonage et d'aménagement des quatre plus grandes municipalités.

18. Que le Ministre encourage toutes les municipalités à adopter un plan officiel et un arrêté de zonage et d'aménagement afin d'imposer aux projets de lotissement des conditions analogues à celles qui sont en vigueur à Summerside, Cornwall, Charlottetown et Stratford.

19. Que le gouvernement provincial continue à surveiller et à évaluer les impacts d'une généralisation de l'occupation des lotissements de chalets pendant toute l'année dans le but de maîtriser le coût futur des services publics connexes.

20. Que la réglementation régissant une zone spéciale d'aménagement qui se trouve dans les limites établies d'une municipalité cesse de s'appliquer dès lors que le Ministre a approuvé le plan officiel et l'arrêté de zonage et d'aménagement connexe pour cette municipalité.

21. Que le Conseil exécutif étende les règlements qui s'appliquent aux zones spéciales d'aménagement situées autour de Stratford, Charlottetown, Cornwall et Summerside à toutes les régions de la province qui ne sont pas couvertes par un plan officiel ou un règlement en matière de zone spéciale d'aménagement et que ces règlements s'appliquent jusqu'à ce que chaque communauté touchée ait élaboré un plan officiel ainsi qu'un arrêté de zonage et d'aménagement connexe jugés satisfaisants par le Ministre ou, dans le cas des régions non constituées en municipalité, jusqu'à ce que le Ministre ait approuvé un plan de zonage.

22. Que le gouvernement provincial continue à soutenir les efforts de préservation et de protection des aires naturelles et des lieux patrimoniaux des groupes comme l'Island Nature Trust, Conservation de la nature Canada et le L.M. Montgomery Land Trust.

23. Que le gouvernement provincial continue à progresser vers son objectif déclaré consistant à protéger 12 749 hectares ou 31 500 acres de terres publiques et privées en vertu de la *Natural Areas Protection Act*.

24. Que le gouvernement provincial offre un soutien technique et financier aux municipalités et aux collectivités non constituées en municipalité pour les aider à identifier des éléments paysagers importants et à élaborer leur propre plan de protection des paysages panoramiques qui pourrait notamment comporter des recommandations susceptibles d'aboutir à une désignation sanctionnée par la loi.

25. Qu'un plan d'aménagement paysager payé par le promoteur soit ajouté à la liste des conditions rattachées à une demande de lotissement, aussi bien dans les municipalités disposant d'un plan officiel que dans les régions de la province qui sont couvertes par les règlements en matière de lotissement et d'aménagement.

26. Que la *Lands Protection Act* ou ses règlements soient modifiés pour que, dans le cas des véritables exploitants agricoles et des sociétés d'exploitation agricole, il soit possible d'obtenir des exemptions sauf pour les terres arables dans toute détermination des avoirs fonciers totaux.

27. Que les avoirs fonciers totaux prescrits par l'article 2 de la *Lands Protection Act* restent inchangés.

28. Que le lieutenant-gouverneur en conseil envisage sérieusement de transférer à la Commission de réglementation et d'appels de l'Île les fonctions qu'il exerce relativement aux demandes de délivrance et de modification de permis sous le régime de la *Lands Protection Act*.

29. Que le ministre responsable de la *Planning Act* aide les communautés à acquérir les ressources professionnelles en matière d'aménagement dont elles ont besoin pour informer et consulter leurs résidents et pour élaborer des plans officiels et des arrêtés de zonage et d'aménagement.

30. Que le gouvernement provincial offre d'aider les communautés et les municipalités à travailler de concert grâce à la création d'autorités régionales d'aménagement.

31. Que le gouvernement provincial accroisse fortement les capacités professionnelles en matière d'aménagement du ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail.

32. Que le gouvernement provincial aille de l'avant en ce qui concerne la rédaction d'une nouvelle loi (dont le titre pourrait être la *Municipal Government Act* [Loi sur l'administration municipale]) qui renferme des dispositions garantissant le plus possible que les municipalités ont l'obligation de rendre des comptes au public et sont accessibles à leurs résidents, transparentes dans leurs manières de procéder, sensibles aux besoins de leurs résidents et efficaces dans la prestation des services à leurs résidents.

33. Que le gouvernement provincial consulte la Fédération des municipalités de l'Île-du-Prince-Édouard, les villes de Charlottetown et de Summerside et les petites villes de Stratford et de Cornwall préalablement à la rédaction de toute nouvelle loi.

34. Que la nouvelle loi renferme, lorsque c'est possible, les dispositions progressistes qui se trouvent dans la législation municipale d'autres provinces et territoires canadiens.

35. Que le gouvernement provincial lance une série de consultations auprès des municipalités, par l'entremise de la Fédération des municipalités de l'Île-du-Prince-Édouard ou autrement, dans le but de mettre sur pied un processus d'implantation d'un transfert d'espace fiscal relativement à l'impôt sur les biens-fonds non commerciaux, à des niveaux équitables pour le gouvernement provincial et les municipalités.

36. Que dans toute détermination de ce qui constitue un transfert équitable d'espace fiscal, des données exactes et à jour soient utilisées pour établir le coût actuel ou projeté des services que doivent offrir les municipalités.

37. Que la responsabilité de l'entretien des rues municipales soit transférée du gouvernement provincial aux petites villes de Stratford et de Cornwall moyennant un ajustement approprié en matière de revenus.

38. Que le gouvernement provincial, au moyen d'un processus d'information et de consultation du public, détermine s'il existe un consensus parmi les Insulaires en ce qui concerne la constitution d'une partie ou de la totalité de la province en municipalités disposant d'une population et d'une assiette fiscale suffisantes pour offrir une gouvernance locale efficace et durable sur des questions de portée locale.

39. Que dans le cadre de son processus de consultation du public, le gouvernement provincial présente une analyse détaillée des implications fiscales éventuelles de toute modification aux structures provinciales-municipales actuelles de gouvernance.

40. Que les modifications apportées à la législation en matière de gouvernance locale prévoient clairement l'établissement, au sein d'une municipalité, de différents taux d'imposition foncière pour la même catégorie de propriétés, en fonction de la gamme et du niveau des services offerts.

PLAN D'ACTION

Le plan d'action décrit ci-dessous traite des questions clés énoncées dans le mandat de la Commission. Bien qu'il ne porte pas sur toutes les recommandations que renferme le présent rapport final, il donne une idée succincte des domaines dans lesquels des mesures prolongées sont nécessaires, ainsi que les responsabilités et les délais d'exécution connexes.

Mesure	Responsabilité	Délai d'exécution
Analyse et révision des règlements régissant les projets de lotissement et d'aménagement	Communautés, Affaires culturelles et Travail	**Janvier - juin 2010**
Extension à l'échelle de la province des règlements sur les zones spéciales d'aménagement	Conseil exécutif	**Printemps 2010**
Consultation des municipalités et de la FMIPE au sujet de la révision de la *Municipalities Act*	Communautés, Affaires culturelles et Travail	**Printemps 2010**
Élaboration des principes directeurs et des déclarations d'intérêt de la province en vue de l'adoption d'une politique globale en matière d'aménagement des terres	Conseil exécutif	**Janvier - décembre 2010**
Introduction du programme communautaire de désignation des paysages panoramiques	Communautés, Affaires culturelles et Travail	**Année financière 2010-2011**
Révision et extension du programme Alternative Land Use Services (ALUS)	Agriculture	**Année financière 2010-2011**
Achèvement du recensement des utilisations commerciales des terres	Environnement, Énergie et Forêts	**Année financière 2010-2011**
Accroissement des capacités professionnelles en matière d'aménagement et extension du service aux collectivités lorsque c'est nécessaire	Communautés, Affaires culturelles et Travail	**Année financière 2010-2011**
Élaboration d'une nouvelle Stratégie provinciale de conservation	Environnement, Énergie et Forêts	**Année financière 2010-2011**
Modification des limites des avoirs fonciers totaux afin qu'elles ne s'appliquent qu'aux terres arables	Conseil exécutif	**Automne 2010**
Transfert à la Commission de réglementation et d'appels de l'Île de l'autorité de statuer sur les demandes de délivrance et de modification des permis délivrés sous le régime de la *Lands Protection Act*	Conseil exécutif	**Automne 2010**
Consultation des municipalités au sujet du transfert d'un espace fiscal sur les biens non commerciaux	Communautés, Affaires culturelles et Travail et Trésor provincial	**Automne 2010**
Adoption d'une nouvelle loi sur l'administration municipale	Gouvernement provincial	**Printemps 2011**

Commission pour l'aménagement du territoire et pour la gouvernance locale

Mesure	Responsabilité	Délai d'exécution
Consultation du grand public sur un projet de politique provinciale en matière d'aménagement des terres	Groupe de travail nommé par le gouvernement	**Janvier – juin 2011**
Mise en œuvre des recommandations de la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine	Environnement, Énergie et Forêts	**Année financière 2011-2012**
Présentation d'une nouvelle loi associée à la nouvelle politique provinciale en matière d'aménagement des terres	Gouvernement provincial	**Printemps 2012**
Détermination de l'existence d'un consensus parmi les Insulaires au sujet de la gouvernance locale et de la constitution en municipalité	Groupe de travail nommé par le gouvernement	**Janvier – juin 2012**
Adoption d'une nouvelle politique provinciale en matière d'aménagement des terres	Gouvernement provincial	**Automne 2012**

INTRODUCTION

CONTEXTE

En décembre 2008, le gouvernement provincial a rendu public son *Livre blanc sur la gouvernance et l'aménagement des terres à l'Île du Prince Édouard*, donnant ainsi suite à l'annonce, dans le discours du Trône de 2008, que le gouvernement nommerait un Commissaire à l'aménagement des terres et à la gouvernance locale. Le Livre blanc procède à un large examen de l'historique, du contexte actuel et des questions clés en ce qui concerne l'aménagement des terres et la gouvernance locale et il précise le mandat de la Commission (voir l'annexe I).

Le Livre blanc énumère un certain nombre de facteurs qui ont amené le gouvernement à nommer le Commissaire :

- *Les municipalités font face à des responsabilités, à des besoins de services et à des attentes dont la complexité augmente sans cesse de la part de leur résidents et de leurs contribuables, et elles éprouvent de la difficulté à trouver les ressources voulues;*
- *Les groupes communautaires font part de leurs préoccupations au sujet des pratiques en matière d'aménagement des terres, de la fragmentation du paysage terrestre et de leurs répercussions sur l'avenir de l'agriculture et du tourisme;*
- *Les groupes communautaires font part de leurs préoccupations au sujet du manque d'encadrement local de l'aménagement des terres dans les régions qui ne disposent pas de plan officiel; et*
- *Le gouvernement provincial sera continuellement confronté à des demandes de services municipaux, en particulier dans les régions qui ne sont pas constituées en municipalité.*

Selon le Livre blanc, la décision du gouvernement de nommer un commissaire représente l'abandon d'approches uniques, isolées et à court terme en faveur d'un processus qui est à la fois bien ciblé, ouvert, global et multidimensionnel.

MANDAT

Le mandat de la Commission, qui est présenté de façon détaillée dans le Livre blanc, apporte des précisions sur la portée de l'étude, ses objectifs, la marche à suivre et le calendrier à respecter ainsi que les sujets dont le Commissaire doit traiter dans le rapport final.

Objectifs

- *Le Commissaire dressera la liste des préoccupations et recommandera des changements dans les domaines de l'approche de la Province en matière d'aménagement des terres, des structures municipales et de la gouvernance municipale, et ce dans le but de mieux protéger nos ressources foncières et hydrologiques, de promouvoir des administrations municipales fortes et dynamiques et de permettre à la Province de trouver des réponses aux problèmes comme le changement climatique, la protection des paysages et les conflits entre les milieux urbains et ruraux.*
- *Le Commissaire présentera une gamme d'options et de plans d'action qui, s'ils venaient à être adoptés par le gouvernement, aboutiraient à un nouveau modèle provincial d'aménagement des terres dans les 5 à 7 années qui suivent, ainsi que des recommandations sur les structures et les modes de gouvernance municipale possibles, en mettant l'accent sur une large diffusion de l'information et sur l'engagement du public.*

Processus

- *Le rapport devra proposer des plans d'action ainsi que des calendriers de mise en application pour chaque option ou modèle proposé.*
- *Le Commissaire sera responsable de l'élaboration d'un processus de consultation, mais il devra tenir des consultations auprès des différentes municipalités, de la Fédération des municipalités de l' Î.-P.-É. et des autres groupes ou personnes que le Commissaire jugera utile de consulter.*
- *Les travaux du Commissaire comporteront une révision et une analyse des études et rapports existants ainsi que des résultats des consultations passées sur les questions du régime de gouvernance locale et du cadre*

d'aménagement des terres à l' Î.-P.-É. En plus de la révision de la documentation existante, le Commissaire engagera des discussions avec les groupes d'intérêts et donnera aux résidents et aux groupes la possibilité de présenter leurs opinions.

- *Le Commissaire pourra mener une étude et faire enquête et rapport sur toute question ou sujet qu'il pourra juger pertinent pour s'acquitter des responsabilités énumérées ci-dessous.*
- *Le Commissaire devra soumettre au premier ministre un rapport faisant état de ses conclusions et recommandations en 2009.*

Sujets à traiter dans le rapport final

- *Rôles et responsabilités*
    - *L'efficience, la viabilité et la pertinence des limites municipales actuelles.*
    - *La structure, l'organisation et le cadre législatif de la gouvernance locale dans la Province, notamment en rapport avec l'élaboration d'une nouvelle loi municipale.*
    - *Les services relevant des administrations municipales dont la prestation est obligatoire ou volontaire.*

- *Cadres budgétaires et imposition foncière*
    - *Une vaste étude de l'équité, de la transparence et de la viabilité des cadres de financement provincial/municipal.*
    - *Les changements qui doivent éventuellement être apportés aux responsabilités et aux dépenses, en faisant des recommandations sur les mesures productrices de revenus qui sont nécessaires pour soutenir ces changements.*
    - *La diversification des sources de revenus et la proposition d'autres sources de revenus au profit des municipalités.*

- *Coopération régionale*
    - *Les options possibles ainsi que des normes minimales devront être précisées en ce qui concerne la coopération régionale relativement aux services municipaux (dont les services publics, les infrastructures et les services comme la police) et aux services d'aménagement des terres.*
    - *L'impact des secteurs non constitués en municipalité sur les structures municipales actuelles devra être évalué en tenant compte du fait que toute fusion future de collectivités sera uniquement fondée sur une reconnaissance mutuelle des avantages d'une collaboration et d'une intégration régionales.*

- *Aménagement des terres*
    - *La constatation des conséquences des situations actuelles sur les plans financier, social et environnemental, dont l'affectation des terres rurales/agricoles à des utilisations périurbaines.*
    - *La proposition d'options et de normes minimales en matière d'aménagement des terres dans les municipalités et les régions non constituées en municipalité, en ne perdant pas de vue les conséquences à long terme des modèles de développement, des capacités et de l'intendance.*
    - *Une stratégie de sensibilisation du public aux questions, aux implications, aux coûts et aux structures devrait être proposée.*

PROCESSUS

Après la nomination du Commissaire en décembre 2008, des locaux à bureau ont été retenus et équipés à Hunter River et du personnel de soutien composé d'une secrétaire exécutive et d'un adjoint administratif a été engagé. Le Commissaire a préparé une série de questions qui devaient servir de base aux consultations menées auprès des témoins privilégiés, des groupes d'intérêt et du grand public. Avant d'être rendues publiques, ces questions ont été communiquées au premier ministre afin d'effectuer une dernière vérification du mandat de la Commission.

En avril, la Commission a lancé son site Web bilingue et a commencé à afficher des documents pertinents, en commençant par le Livre blanc et une rétrospective et une mise à jour des recommandations des commissions antérieures. En mai, le calendrier des audiences publiques a également été affiché sur

le site Web et publié dans les quotidiens et les hebdomadaires. La publication des communiqués de presse a amené le Commissaire à donner un certain nombre d'entrevues aux médias. Huit audiences publiques ont été tenues en juin dans les communautés suivantes : Elmsdale, Abram-Village, Cardigan, Hampshire, Souris, Summerside et Charlottetown (à l'école Charlottetown Rural High et au Centre agricole). L'audience d'Abram Village s'est déroulée presque exclusivement en français. La huitième audience publique a surtout été ajoutée pour accommoder les représentants des industries agricole et forestière. Environ 200 personnes ont assisté à ces audiences. Il a été noté que la majorité d'entre elles étaient venues présenter des mémoires à la Commission, même si des membres du grand public, des députés provinciaux et des journalistes se trouvaient également là. L'annexe II renferme plus de détails sur les dates et lieux des audiences publiques et les personnes et groupes qui ont présenté des mémoires, oralement ou par écrit.

Le déroulement de chaque audience était le suivant : une introduction par le Commissaire, la présentation des mémoires écrits, les questions de la Commission et enfin une période de discussion ouverte pendant laquelle les membres de l'auditoire étaient invités à présenter leur point de vue ou à poser des questions. Les débats ont été enregistrés et des extraits pertinents des discussions ont été transcrits par la Commission pour consultation future. Après chacune des audiences publiques, la Commission affichait le contenu des mémoires écrits sur son site Web. Un total de quarante-quatre mémoires ont été présentés au cours des huit audiences publiques, et la Commission a reçu trente-trois mémoires supplémentaires. Bien que de nombreux mémoires aient été affichés sur le site Web, la Commission a jugé que plusieurs d'entre eux renfermaient des données personnelles qui devraient rester confidentielles.

Une fois la phase des audiences publiques terminée, la Commission a tenu des réunions avec un certain nombre de groupes et de particuliers, notamment des représentants de plusieurs agences du gouvernement provincial auxquels il a été demandé de répondre à des questions précises. La Commission a également consulté des experts dans différents domaines relevant de son mandat. Finalement, la Commission a mené des recherches approfondies sur un certain nombre de questions en ayant recours à différentes sources. La liste des personnes et des groupes consultés par la Commission ainsi qu'une récapitulation des mémoires additionnels qu'elle a reçus se trouvent à l'annexe III.

APERÇU ET ANALYSE DES RAPPORTS PERTINENTS

CONTEXTE

Le mandat de la Commission pour l'aménagement du territoire et pour la gouvernance locale prévoit en partie ce qui suit :

> *Le travail du commissaire consistera à faire une révision et une analyse des études et des rapports actuels ainsi que des résultats des activités antérieurs de consultation portant sur le système de gouvernance locale de l'Î.-P.-É. et le cadre de travail de l'utilisation des terres.*

Bien que le mandat ne précise aucunement quels sont les études et rapports existants que la Commission doit passer en revue et analyser, cette dernière interprète cet énoncé comme faisant référence aux études et rapports qui ont donné lieu à un examen de questions analogues et qui ont suivi un processus similaire. Trois rapports répondent à ces critères et sont généralement acceptés par les habitants de l'Île comme d'importantes études des questions relevant du mandat de notre Commission :

- Le rapport de la Royal Commission on Land Use and Land Ownership de l'Île-du-Prince-Édouard (1973)
- Le rapport de la Commission royale sur les terres de l'Île-du-Prince-Édouard (1990)
- Le rapport de la Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres exploitables (1997)

Ensemble, ces rapports ont donné lieu à 331 recommandations adressées pour la plupart au gouvernement provincial. La révision et l'analyse auxquels nous procédons constituent le premier exercice connu visant à examiner en détail ce qu'il est advenu de ces recommandations. De plus, la Commission a tenté de suivre l'évolution de certains indicateurs clés, notamment ceux qui étaient retenus dans le rapport de la Table ronde de 1997 et que le gouvernement provincial a ensuite adoptés aux fins d'information du public. Selon la Commission, le meilleur exemple d'utilisation d'indicateurs dans ce but est le *Rapport sur l'état de l'environnement*[1] dont la première édition remonte à l'année 2003 et que le ministère des Pêches, de l'Aquaculture et de l'Environnement doit de nouveau publier cette année. Ce qui suit est un bref aperçu des trois rapports clés qui traitaient de questions liées à l'aménagement des terres.

[1] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. 2003. *Rapport sur l'état de l'environnement*. 53 pages.

LA ROYAL COMMISSION ON LAND USE AND LAND OWNERSHIP (1973)

La Royal Commission on Land Use and Land Ownership de l'Île-du-Prince-Édouard, présidée par Charles Raymond, a été créée en vertu de la *Public Inquiries Act* (loi sur les enquêtes publiques) le 9 août 1972 et elle a présenté son rapport final au premier ministre Alex Campbell le 9 juillet 1973. Elle avait pour mandat[2] :

> *De concevoir et de recommander une série de politiques en matière de propriété foncière et d'utilisation des terres destinées à répondre aux effets des nouvelles exigences et pressions dont font l'objet les ressources foncières de l'Île-du-Prince-Édouard, et de donner par la même occasion au public la possibilité de prendre part à l'élaboration d'une politique d'aménagement du territoire.*

Dans l'introduction de son rapport final, la Commission royale posait le problème en ces termes[3] :

> *Au cours des dix dernières années, le paysage terrestre tout à fait unique de l'Île-du-Prince-Édouard est soudainement devenu partie intégrante du marché des terres de loisirs de la région centrale du Canada et du nord-est des États-Unis. Les pressions, frustrations et appréhensions grandissantes qui caractérisent la vie urbaine en Amérique du Nord, ajoutées à des revenus personnels élevés et à la facilité de se déplacer en prenant la route ou l'avion, ont permis aux citadins de regarder toujours plus loin pour satisfaire leurs besoins d'évasion …*
>
> *Ces nouvelles pressions s'exercent à un moment où le paysage terrestre de l'Île est particulièrement vulnérable… Un grand nombre de propriétaires fonciers de l'Île ont délaissé leurs terres ou se sont tournés vers des sources de revenu non agricoles, ce qui s'est traduit par une augmentation du marché des terres de loisirs … La possibilité de réaliser un profit rapide en s'adonnant à*

[2] Royal Commission on Land Ownership and Land Use. 1973. *Rapport de la Royal Commission on Land Ownership and Land Use*. p. 7.
[3] *Ibid* pp. 12 and 13.

des transactions foncières spéculatives a également attiré l'intérêt d'investisseurs tant résidents que non résidents, qu'il s'agisse de particuliers ou de sociétés.

Le rapport accordait une attention toute particulière à la notion d'« exigence minimale en matière d'entretien », plus communément appelée « aménagement », et invitait les propriétaires fonciers à utiliser leurs terres de manière plus productive, « avec des retombées positives pour la collectivité, l'économie et le paysage terrestre de la Province ».
La Commission royale a présenté vingt-trois recommandations regroupées sous les rubriques générales suivantes :

- Le plan général d'utilisation des terres
- Le plan d'utilisation des terres côtières
- La participation de la communauté et les plans d'utilisation des terres plus détaillés
- Les sociétés et les non-résidents propriétaires de parcelles
- La scène urbaine

Notre Commission a choisi de ne pas passer en revue et analyser en détail chacune des vingt-trois recommandations pour la simple raison que beaucoup de temps s'est écoulé depuis qu'elles ont été faites, que le contexte a changé, que des événements courants font qu'elles ne sont plus d'actualité et enfin qu'un grand nombre d'entre elles ont fait l'objet d'un examen plus récent (voir l'Annexe IV). Dans son rapport, la Commission royale invitait le gouvernement à :

- élaborer un plan d'utilisation des terres à l'échelle de la province;
- accorder une attention particulière aux zones côtières;
- acquérir et préserver les plages, les terres uniques et fragiles et les habitats fauniques;
- donner aux collectivités le pouvoir de prendre des décisions ainsi que les ressources nécessaires pour élaborer et administrer des plans locaux d'utilisation des terres;
- prendre des mesures afin de protéger les terres agricoles;
- prévenir l'érosion des sols et l'envasement des cours d'eau;
- aider les propriétaires de terres privées à mieux gérer leurs terres à bois;
- resserrer les normes régissant l'aménagement de lotissements;
- accroître les possibilités d'organiser des activités récréatives de plein air sur les terres publiques;
- légiférer pour imposer une « exigence minimale en matière d'entretien » pour les terres publiques et les terres appartenant à des sociétés et à des non-résidents;
- resserrer les règles régissant l'acquisition de terres et la détention de terres à des fins commerciales;
- mettre un frein à l'urbanisation linéaire; et
- soutenir le rôle central et indispensable que joue Charlottetown.

Sans exception, les treize thèmes énumérés ci-dessus, qui étaient au cœur des recommandations de la Commission royale de 1973, ont fait l'objet d'un nouvel examen lorsque la Commission royale sur les terres a entrepris ses travaux quinze ans plus tard. Le rapport de la Commission royale 1990 contient une excellente étude des réponses aux recommandations qui avaient été faites par la Commission royale de 1973. Il arrivait à la conclusion que pas grand chose n'avait été fait et que la situation ne s'était guère améliorée dans l'intervalle.

LA COMMISSION ROYALE SUR LES TERRES (1990)

La Commission royale sur les terres présidée par Douglas Boylan a été constituée en vertu de la *Public Inquiries Act* (loi sur les enquêtes publiques) le 20 octobre 1988 et a présenté son rapport final au premier ministre Joseph A. Ghiz le 10 octobre 1990. Elle avait pour mandat[4] :

…de faire étude, enquête et rapport sur :

a) les principaux changements qui sont survenus depuis l'enquête effectuée en 1973 sur la propriété des terres, l'utilisation des terres et la qualité du paysage terrestre et les répercussions que ces changements ont eues à ces différents chapitres;
b) toutes les mesures législatives existantes qui régissent l'utilisation des terres, en particulier celles qui ont trait à la propriété des terres par des non-résidents;
c) les rapports entre l'imposition des biens-fonds et la propriété et l'utilisation des terres;
d) les questions de l'utilisation des terres et de la qualité des paysages terrestres dans le contexte du projet de « lien fixe »;

[4] Commission Royale sur les terres. Octobre 1990. *Everything Before Us.* p. 9.

e) les rapports entre la qualité des paysages terrestres et les politiques gouvernementales concernant la publicité le long des routes; et

f) toute autre question ou sujet qui, de l'avis des commissaires, est pertinent à l'objet de l'enquête.

La Commission royale a présenté au total 221 recommandations dans un rapport de 975 pages, annexes comprises. Ces recommandations étaient regroupées sous 27 rubriques générales :

- Situation actuelle
- Préservation des terres agricoles
- Zones rurales par opposition à zones urbaines
- Propriété foncière et utilisation des terres
- Réseau routier
- Collectivités
- Charlottetown
- Cavendish
- Centres commerciaux
- Lotissements
- Propriétaire non-résidents
- Îles côtières
- Zone côtière
- Planification
- Structures
- Paysage
- Préservation historique
- Transformation des voies ferrées en sentiers
- Forêts
- Eaux et eaux usées
- Déchets
- Produits chimiques
- Mauvaises herbes
- Érosion et dégradation des sols
- Impôts fonciers
- Signalisation
- Lien fixe

La Commission pour l'aménagement du territoire et pour la gouvernance locale s'est penchée sur chacune de ces recommandations, à l'exception de celles qui étaient faites dans les chapitres relatifs à la transformation des voies ferrées en sentiers, aux déchets, à la signalisation et au lien fixe qu'elle considérait comme ne relevant pas de son mandat. Nous avons analysé chacune des recommandations, le plus souvent en faisant appel aux conseils de spécialistes travaillant au sein de ministères, d'agences et de commissions gouvernementaux (voir l'Annexe V). Le rapport de la Commission royale de 1990 recommandait au gouvernement :

- d'élaborer une série intégrée de plans d'utilisation des terres pour l'ensemble de la province;
- d'assurer la préservation des terres agricoles;
- d'établir le principe du droit de cultiver la terre;
- d'imposer des limites à la propriété foncière;
- d'élaborer un meilleur plan de transport routier;
- de contrôler les voies d'accès actuelles au réseau de routes à grande circulation en limitant les projets de développement;
- d'étendre les limites des secteurs constitués en municipalité pour répondre aux besoins futurs en matière de développement;
- d'élargir les limites de la ville de Charlottetown;
- de limiter les projets de développement en dehors des limites de Charlottetown en établissant une zone tampon;
- d'éliminer le concept de « municipalité de villégiature » de la *Municipalities Act (loi sur les municipalités) et de mieux enc*adrer le développement futur de Cavendish;
- de limiter les grands projets d'aménagement de points de vente au détail aux municipalités constituées qui disposent de plans officiels;
- de rejeter les demandes d'approbation de projets d'aménagement qui doivent être construits à l'extérieur des municipalités constituées;
- de limiter les lotissements de chalets d'été;
- de limiter la propriété de terres par des non-résidents;
- de protéger la faune et les autres caractéristiques naturelles des îles côtières;
- de mettre en application les mesures destinées à protéger les caractéristiques naturelles de la zone côtière;
- de renforcer les capacités de tous les partenaires en leur donnant accès à une expertise en matière d'aménagement du territoire;
- de faire en sorte que la Commission sur l'utilisation des terres conserve son rôle actuel d'organe d'appel et qu'elle dispose de plus de pouvoir relativement aux initiatives de développement;
- de prendre des mesures pour mieux sensibiliser le grand public au rôle du paysage dans l'économie provinciale;
- de préserver et protéger le domaine bâti et les vestiges archéologiques;
- d'acquérir le titre de propriété des terres ferroviaires et de les aménager en couloir récréatif;
- d'améliorer la gestion des terres forestières publiques et privées;
- de procéder à l'amélioration et à l'expansion des infrastructures dans les domaines de l'eau et des égouts;

- d'améliorer les systèmes de collecte et d'élimination de toutes les formes de déchets;
- d'exercer un plus grand contrôle sur la vente et l'application des pesticides;
- de lancer une offensive contre les mauvaises herbes;
- d'améliorer les mesures de conservation des sols;
- de prendre dans le domaine de l'imposition foncière des mesures visant à influer sur les décisions en matière d'utilisation et de propriété des terres;
- d'améliorer les mesures d'encadrement de la signalisation routière et commerciale; et
- d'évaluer et de surveiller les répercussions que l'aménagement d'un lien fixe aura sur le milieu naturel, le réseau routier et l'utilisation des terres, notamment à Borden.

L'étude et l'analyse du rapport de la Commission royale de 1990 montrent que même si un grand nombre de recommandations ont été mises en oeuvre, celles qui avaient trait à l'adoption d'un plan provincial d'utilisation des terres sont restées lettre morte. D'aucuns considèrent que ce rapport représente une approche du tout ou rien en ce sens qu'un grand nombre de ses recommandations dépendaient de l'adoption d'un tel plan et ne pouvaient être mises en œuvre sans lui. Néanmoins, la Commission royale de 1990 est souvent citée comme faisant autorité sur les questions de propriété et d'utilisation des terres à l'Île-du-Prince-Édouard et son rapport est souvent cité encore aujourd'hui.

TABLE RONDE SUR L'UTILISATION ET L'INTENDANCE DES TERRES EXPLOITABLES (1997)

Dans le discours du Trône de 1996, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard annonçait son intention d'élaborer une Stratégie d'utilisation des ressources en terres. Le président, Elmer MacDonald, et les membres de la Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres exploitables furent nommés avec le mandat d'élaborer cette stratégie en mars 1996, et ils présentèrent leur rapport final au premier ministre Pat Binns en août 1997. La Table ronde avait pour objet[5] :

> *… De concevoir une Stratégie d'utilisation des ressources en terres qui devra préciser comment atteindre les objectifs suivants :*
>
> *a) augmenter l'utilisation des ressources en terres et leur contribution à la création de richesses dans la province;*
> *b) maintenir et améliorer la capacité des terres à créer de la richesse au profit des générations futures;*
> *c) limiter autant que possible les conflits entre l'utilisation des ressources en terres et les autres modes d'utilisation des terres et en atténuer les répercussions sur la santé humaine et l'environnement et*
> *d) accroître la satisfaction du public au sujet de l'utilisation des ressources en terres.*

Bien que l'étendue du mandat de la Table ronde ait été très semblable à ceux des Commissions royales de 1973 et de 1990, la Table ronde se composait de seize Insulaires des horizons les plus divers et des communautés d'un peu partout dans la province.

La Table ronde a présenté un total de 87 recommandations dans un rapport de 162 pages, annexes incluses. Ces recommandations étaient regroupées sous 8 grands titres :

- Qualité des sols
- Qualité de l'eau
- Utilisation des pesticides
- Ressources forestières
- Réglementation de l'utilisation des ressources en terres
- Gestion du paysage et de la biodiversité
- Terres provinciales
- Autres questions

La Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale s'est penchée sur chacune des 87 recommandations. Là encore, notre Commission a analysé les différentes recommandations en faisant le plus souvent appel à l'expertise de spécialistes travaillant au sein de ministères, d'agences et de commissions du gouvernement (voir l'Annexe VI). La Table ronde de 1997 invitait les gouvernements provincial et fédéral et l'industrie agricole à prendre les mesures suivantes :

- adopter une série de mesures législatives, de politiques et de programmes destinés à améliorer la qualité des sols;
- accroître son soutien technique et financier aux groupes d'aménagement des bassins hydrographiques;
- offrir des incitatifs financiers suffisants et une aide technique pour la construction

[5] Table Ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres exploitables. Août 1997. *Cultivating Island Solutions.* p. 1.

d'installations appropriées d'entreposage du fumier dans les fermes;
- améliorer les pratiques de gestion des engrais azotés et restaurer les puits contaminés par des niveaux excessifs de nitrate;
- établir des zones tampons obligatoires le long des cours d'eau;
- resserrer les règles régissant l'élimination des déchets solides;
- resserrer les règles régissant le pompage d'eaux souterraines à des fins d'irrigation;
- améliorer l'accès à l'information sur les contaminants de l'environnement;
- trouver de meilleures manières de communiquer avec le public sur la question de la lutte contre le mildiou qui attaque la pomme de terre;
- élaborer une stratégie de réduction des pesticides fondée sur le Continuum de lutte parasitaire intégrée;
- augmenter les activités d'exécution relativement à l'utilisation des pesticides;
- adopter une politique de tolérance zéro en ce qui concerne la dérive de pesticides qui ont manqué leur cible;
- introduire un code de pratiques des entrepreneurs forestiers;
- modifier l'orientation du programme forestier pour mettre plus l'accent sur l'amélioration forestière en adoptant une gestion plus écosystémique;
- introduire des contrôles en matière de récolte des résineux et un reboisement approprié;
- prolonger le délai accordé aux Domaines spéciaux de planification établis en vertu de la *Planning Act* (loi sur la planification);
- élaborer un plan global d'utilisation des terres pour la région du Grand Kensington;
- limiter l'aménagement de lotissements sur les terres agricoles;
- adopter d'ici l'année 2002 une loi sur le droit de cultiver la terre ainsi que des codes de pratiques pour les activités agricoles;
- porter à 50 % d'ici l'année 2003 la superficie de la province couverte par des plans d'utilisation des terres;
- accroître le soutien accordé au Island Nature Trust et au L.M. Montgomery Land Trust;
- renforcer la programmation gouvernementale dans plusieurs secteurs : ichtyobiologie et biologie faunique, analyse des sols, gestion des terres provinciales, surveillance des pesticides et mise en application de la législation régissant l'utilisation de pesticides;
- désigner des forêts provinciales sous le régime de la *Forest Management Act*;
- mener une étude publique des parcs provinciaux;
- désigner des aires de gestion de la faune supplémentaires;
- désigner des sites supplémentaires en vertu de la *Natural Areas Protection Act*;
- adopter une politique de « perte nette nulle » relativement aux terres provinciales;
- renforcer le rôle du Comité de coordination de l'utilisation des terres; et
- adopter une série d'indicateurs en matière de qualité des sols, de qualité de l'eau, d'utilisation des pesticides, d'état des ressources forestières, de planification de l'utilisation des terres, de biodiversité, de terres jouissant d'un statut protégé, mesurer ces indicateurs et faire périodiquement rapport sur les changements enregistrés.

AUTRES RAPPORTS PERTINENTS

D'autres rapports pertinents, tout particulièrement ceux qui ont été rendus publics depuis 1997, peuvent avoir un lien avec les travaux de la Commission pour l'aménagement du territoire et pour la gouvernance locale ainsi que les priorités établies par le gouvernement provincial actuel. Un certain nombre des questions clés dont la Commission est saisie, à savoir les structures, la gouvernance et le financement des municipalités, ont été examinées à maintes reprises au fil des années. Certaines des études ont été commandées par la province et d'autres par les municipalités, mais ces questions n'ont jamais fait l'objet d'un examen public au moyen d'un processus analogue aux trois exemples susmentionnés. Ainsi, la révision de la *Municipalities Act* (Loi sur les municipalités) à laquelle le Comité de révision de la *Municipalities Act* a procédé en 2005 a donné lieu à un rapport exhaustif et à un total de 119 recommandations, mais cette révision ne s'est pas accompagnée d'une consultation publique[6].

À l'issue d'une vaste campagne de consultations publiques, le gouvernement provincial a annoncé en 2006 l'adoption d'une nouvelle politique forestière[7]. La mission déclarée de cette nouvelle politique était d'aider les propriétaires fonciers à faire des choix qui améliorent la qualité globale des forêts. Le rapport de 2008 de la Commission on Nitrates in Groundwater (Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine)[8] suivait un rapport publié en 2007 par le Conseil

[6] Comité de révision de la *Municipalities Act*. Juin 2005. *Municipal Legislative Reform*. 104 pages.
[7] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. 2006. *Moving to Restore a Balance in Island Forests. Politique forestière* de l'Île-du-Prince-Édouard. 14 pages.
[8] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Juin 2008. *Report of the Commission on Nitrates in Groundwater*. 56 pages.

consultatif dans le domaine de l'environnement qui soulignait lui-même la nécessité de mieux contrôler la qualité de l'eau[9]. Après avoir procédé à des recherches approfondies et à une vaste campagne de consultation publique, la Commission on Nitrates in Groundwater a présenté au gouvernement une série de 30 recommandations donnant les grandes lignes d'un plan d'action destiné à réduire la contamination de l'eau potable par les nitrates. En 2007, le Rural Governance Sub-Committee de la PEI Rural Team, un groupe constitué de fonctionnaires provinciaux et fédéraux, a commandé une étude sur la gouvernance locale. Le rapport final de l'IRIS Group invitait le gouvernement provincial à « être le maître d'œuvre d'une administration municipale efficace sur tout le territoire de l'Île »[10].

En 2009, le gouvernement a lancé une consultation publique qui a débouché sur l'adoption et la publication de la nouvelle Stratégie d'aménagement rural. La stratégie en matière d'énergie éolienne de l'île, *Assurer notre avenir : le plan en 10 points*[11], est également pertinente pour les travaux de la Commission. Enfin, la stratégie de développement économique de la Province, *Prospérité insulaire : Cap sur le changement*[12], le nouveau slogan « Une île unie – Un avenir unique », et la perspective d'adopter une nouvelle marque, « La province verte du Canada », viennent s'ajouter à toutes ces études, stratégies et politiques.

INDICATEURS

La Table ronde a fait observer que s'ils veulent être associés à l'élaboration de la politique d'utilisation des ressources en terres et en surveiller l'application, les habitantes et habitants de l'Île doivent comprendre, accepter et approuver une série d'indicateurs appropriés, et elle a proposé la définition du terme « indicateur »[13] :

> *Un indicateur est une mesure du changement que connaît l'état de l'économie ou l'état de l'environnement par suite de l'agriculture, de la foresterie ou d'une autre activité de mise en valeur des ressources en terres. L'indicateur montre si les choses s'améliorent ou empirent pendant l'intervalle qui s'écoule entre un point de départ convenu et un but ou un objectif.*

En introduisant la notion d'indicateurs d'une utilisation durable des terres, la Table ronde invitait en réalité les utilisateurs de terres, les décideurs, la communauté scientifique et le grand public à adopter une vision à long terme. Selon la Table ronde, on ne consacrait pas assez de temps à la consultation, à la fixation d'objectifs, à l'établissement de normes et à la quantification et à la mesure des objectifs, et trop d'énergie allait à l'application de solutions miracles, sans pouvoir pour autant déterminer si elles fonctionnaient. Les membres de la Table ronde avaient la conviction que de bons indicateurs de rendement et de bonnes mesures législatives pouvaient être complémentaires et qu'ensemble, ils pouvaient influer sur les comportements de façon réelle et durable. Par-dessus tout, de bons indicateurs fourniraient à la population de l'Île l'information dont elle avait besoin pour émettre des opinions et orienter le changement.La Commission a examiné les indicateurs proposés par la Table ronde, dont certains ont été adoptés par le gouvernement pour rédiger son *Rapport sur l'état de l'environnement*[14]. (voir l'Annexe VII – Mesure de changement enregistré depuis 1997 par les indicateurs retenus par la Table ronde).

[9] Conseil consultatif dans le domaine de l'environnement. Avril 2007. *We Are All Upstream We Are All Downstream. Rapport sur les consultations publiques concernant la gestion des terres et de l'eau par l'intermédiaire des bassins hydrologiques*. 57 pages.
[10] IRIS Group. 2007. *A Study on Prince Edward Island Local Governance.* 52 pages.
[11] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Octobre 2008. *Assurer notre avenir : le plan en 10 points*. 30 pages.
[12] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. 2007. *Prospérité insulaire : Cap sur le changement.* 70 pages.
[13] Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres exploitables. Août 1997. *Cultivating Island Solutions*, p. 12.
[14] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. 2003. *Rapport sur l'état de l'environnement.* 53 pages.

© 2007 ajc

AMÉNAGEMENT DES TERRES

CONTEXTE

« Le seul plan d'aménagement des terres que notre province ait jamais eu est celui que Samuel Holland a rédigé en 1765 ». Cette observation a été faite par un ancien ministre provincial lorsque la Commission lui a demandé ce qu'il pensait de l'état actuel de l'aménagement du territoire à l'Île du Prince Édouard. Les tentatives précédentes pour décrire et surmonter la difficulté de gérer la croissance et le changement sont à prendre en considération dans le contexte actuel, tout particulièrement parce que la nature et l'impact des décisions et de la planification en matière d'aménagement des terres sont tellement à long terme. On peut imaginer à quel point l'Île paraîtrait différente aujourd'hui si les recommandations des précédents rapports avaient été intégralement appliquées à l'époque où elles ont été faites. Bien qu'il soit impossible de revenir en arrière, la Commission est convaincue qu'il est possible de tirer des leçons tant des situations qui ont été décrites en 1973, 1990 et 1997 que des changements au chapitre des politiques, de la législation et de la réglementation en matière d'aménagement des terres qui ont été introduits depuis lors par des gouvernements provinciaux successifs pour tenter d'encadrer l'utilisation des terres. Il ne serait pas juste d'affirmer que les gouvernements ont négligé le défi que représente l'aménagement du territoire à l'Île du Prince Édouard. Toutefois, si l'on se base sur ce que notre Commission a entendu et appris, leurs efforts ont en grande partie échoué.

La Royal Commission on Land Ownership and Land Use de 1973 avait ceci à dire au sujet de la nécessité d'adopter un plan d'aménagement des terres à l'échelle de la province[15] :

> *[TRADUCTION]*
> *Manifestement, il existe de grandes différences entre les attitudes et les impératifs en matière de paysages des utilisateurs de terres rurales, urbaines et récréatives. La nécessité de rationaliser et d'intégrer ces impératifs est cruciale si l'on souhaite que les paysages et la collectivité de l'Île conservent leurs qualités uniques à long terme. La justification économique d'une croissance équilibrée et interdépendante au chapitre de l'agriculture, du tourisme et des centres urbains a une dimension spatiale ou géographique qui exige une définition immédiate dans un plan général d'aménagement des terres. [...]*

Elle faisait la recommandation suivante[16] :

> *[TRADUCTION]*
> *Le personnel chargé de la planification au gouvernement provincial devra préparer dans les plus brefs délais un plan d'aménagement des terres pour toute la province. Ce plan en couleur […] (devra être) imprimé et diffusé immédiatement pour guider les initiatives locales d'urbanisme et servir de base aux décisions de portée générale que prendra le gouvernement en matière foncière.*

La Commission royale sur les terres de 1990 a fait deux observations qui sont encore pertinentes dans le contexte actuel[17] :

[TRADUCTION]

- *la province a souvent légiféré « après coup », en réponse à des pressions qui s'étaient accumulées au préalable; et*

- *la pression du public en faveur d'un aménagement collectif et de l'ouverture du public aux exercices d'aménagement se produit à deux moments précis qui ne sont ni l'un ni l'autre opportuns pour se livrer à un aménagement réfléchi. Le premier moment, qui est également le plus évident, c'est quand il existe un différend au sujet de l'utilisation des terres […]. Le second moment – souvent connexe – où un aménagement généralisé soulève l'enthousiasme, c'est en période de forte expansion économique […].*

Ses deux premières recommandations étaient les suivantes[18] :

> *[TRADUCTION]*
> *Que le gouvernement élabore et mette en œuvre des politiques en matière*

[15] Royal Commission on Land Ownership and Land Use. Juillet 1973. Rapport de la *Prince Edward Island Royal Commission on Land Ownership and Land Use.* p. 48.

[16] *Ibid* p. 76.

[17] Commission royale sur les terres. Octobre 1990. *Everything Before Us.* Rapport de la Commission royale sur les terres. pp. 264-265.

[18] *Ibid* p. 41.

d'aménagement des terres cohérentes et cohésives qui soient appliquées de façon équitable et homogène et mises à exécution de manière uniforme.

Que l'une des pierres angulaires de ces politiques en matière d'aménagement des terres soit l'adoption d'une série intégrée de plans d'aménagement des terres pour l'ensemble de la province.

Bien qu'elle soit arrivée à cette même conclusion générale, la Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres exploitables de 1997[19] a proposé une approche progressive plus pratique pour traiter des questions liées à l'utilisation des terres et à l'aménagement du territoire. Elle a conclu, à bon droit comme la suite l'a démontré, que le gouvernement et les propriétaires fonciers ruraux n'étaient pas plus disposés à accepter un zonage en 1997 qu'ils l'étaient en 1990 et en 1973. La Table ronde a recommandé la conservation de Zones spéciales d'aménagement, l'élaboration d'un plan global d'aménagement des terres pour la région du Grand Kensington, l'adoption d'un certain nombre de modifications à la réglementation afin de décourager le lotissement spéculatif des terres agricoles, l'adoption de règles plus strictes en matière d'aménagement de lotissements, l'adoption d'une loi sur le droit de cultiver la terre et une forte augmentation du territoire de la province couverte par des plans officiels. En réponse à ces recommandations, le gouvernement a conservé les Zones spéciales d'aménagement et a adopté la *Farm Practices Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. F-4.1. Un rapport présenté au Comité permanent sur les affaires communautaires et le développement économique en décembre 1999 décrit en détail l'échec d'une tentative visant à introduire un plan d'aménagement des terres dans la région du Grand Kensington[20]. Le gouvernement de l'époque a rejeté toutes les autres recommandations de la Table ronde qui visaient l'aménagement du territoire et l'encadrement de l'utilisation du sol.

Le lecteur qui souhaiterait avoir un aperçu et une analyse plus détaillée des recommandations que renferment les rapports de 1973, 1990 et 1997 pourra consulter la section intitulée « Aperçu et analyse des rapports pertinents » ainsi que les annexes IV, V et VI.

[19] Table ronde sur la gestion des terres exploitables. Août 1997. *Cultivating Island Solutions.* 162 pp.

[20] Ministère des Affaires communautaires et Procureur général. Décembre 1999. *Rapport présenté au Comité permanent sur les affaires communautaires et le développement. The Kensington Area Consultation Process.* 15 pp.

La Commission d'utilisation des terres

En dépit du fait que les gouvernements récents n'ont pas adopté une approche globale en matière d'aménagement du territoire, il y a eu des tentatives sporadiques, la dernière en date aboutissant à la création de la Commission d'utilisation des terres (CUT) en réponse aux recommandations de la Commission royale de 1973. La CUT a été créée en 1974 en vertu de la loi intitulée *An Act to Establish the Land Use Commission*, Stats. P.E.I. 1974, ch. 22, et a été prorogée comme personne morale la même année en vertu de la in *Planning Act*. La CUT est restée en activité jusqu'en 1991, date à laquelle elle a été dissoute au profit la Commission de réglementation et d'appels de l'Île. Le rôle de la CUT, qui est précisé dans la *Planning Act*, Stats. P.E.I. 1974, ch. P-6, était de conseiller le gouvernement sur la politique en matière d'aménagement des terres et comprenait notamment les éléments suivants :

[TRADUCTION]

a) lignes directrices en matière d'utilisation des terres dans l'arrière-pays et les zones côtières;
b) politiques en matière de lotissement rural, urbain et récréatif;
c) politiques en matière d'accès au réseau routier et d'urbanisation linéaire et politiques régissant les projets d'aménagement en bordure des municipalités;
d) politiques relatives à la création et au fonctionnement de commissions d'urbanisme régionales, mixtes et municipales;
e) politiques relatives à l'entretien minimal des terres dans la province;
f) programmes d'identification volontaire des terres affectées à un usage particulier par les propriétaires fonciers;
g) méthodes et mesures incitatives pouvant être utilisées pour mettre en œuvre les programmes recommandés en vertu de l'alinéa f);
h) politiques relatives à l'achat, à la propriété et à la vente de terres par des sociétés en nom collectif, des syndicats, des compagnies et des personnes morales;
i) politiques régissant la production de produits naturels par des transformateurs; et
j) les autres questions relevant des politiques en matière d'aménagement

des terres que la Commission pourra juger opportunes ou que le lieutenant-gouverneur en conseil pourra ordonner.

La CUT, organe quasi-judiciaire, a entendu des appels de décisions en matière d'utilisation des terres et a tenu des réunions publiques afin de permettre à la population de se prononcer sur les grandes questions de l'heure dans le domaine de l'utilisation et de la propriété des terres. Par ailleurs, il incombait à la CUT d'examiner les plans municipaux et de faire au lieutenant-gouverneur en conseil (Conseil exécutif) des recommandations au sujet de ces plans. Une analyse des différents rapports annuels de la CUT permet d'avoir un aperçu fascinant des dossiers chauds de l'époque. L'un d'eux, la demande présentée par une société propriétaire de gros avoirs fonciers qui voulait obtenir l'élimination de la limite de 3000 acres, reste pertinent de nos jours. Un autre dossier, par contre, la question de savoir si la Province devrait autoriser un important développement commercial à la périphérie de Charlottetown qui a donné lieu à une série d'audiences, n'est plus d'actualité.

En ce qui concerne notre Commission, le processus décrit dans le rapport de 1975 de la CUT au Conseil exécutif est sans doute l'apport le plus important de cette commission[21]. Ce rapport décrit un processus d'audiences publiques de grande envergure au cours duquel la CUT a reçu des réactions à un Livre vert présentant une série de questions bien précises ayant trait à une politique en matière d'aménagement des terres. Manifestement, la CUT tâtait le terrain et tentait, pour le compte du gouvernement provincial, de concevoir un plan global d'aménagement des terres en réponse au rapport de la Royal Commission on Land Ownership and Land Use de 1973.

En 1975, la CUT a fait les observations suivantes :

[TRADUCTION]

- *L'encadrement de l'utilisation des terres ne peut être dissocié de l'état de l'industrie agricole, et des mesures contraignantes destinées à préserver les terres agricoles sont inacceptables;*
- *Le grand public n'est pas au courant du but et des modalités d'application d'un encadrement de l'utilisation des terres;*
- *Une réglementation supplémentaire sera très mal acceptée si elle est imposée au niveau provincial;*
- *La planification et la réglementation de l'aménagement doivent être adaptées en fonction des circonstances locales;*
- *Le gouvernement provincial doit s'engager à soutenir l'aménagement du territoire au niveau communautaire;*
- *Des taux d'imposition différents devraient être autorisés lorsque les limites d'une municipalité sont repoussées pour englober des régions non constituées en municipalité;*
- *En sus des plans locaux, des lignes directrices et des règlements provinciaux appropriés sont nécessaires pour encadrer le développement;*
- *Un grand nombre des conflits actuels au sujet de l'aménagement du territoire ont pour origine le fait que les projets d'aménagement sont refusés en raison de la préservation des espaces verts, de la maîtrise de la croissance urbaine, de la prévention de projets d'aménagement hâtifs et de la non-conformité aux usages existants;*
- *Le grand public appuie des mesures qui freineraient les pires excès de la spéculation foncière, amélioreraient la conception des lotissements et des projets d'aménagement commerciaux et imposeraient une plus grande responsabilité au promoteur;*
- *Un énoncé des incidences environnementales et la tenue d'audiences publiques devraient être exigés pour tous les grands projets d'aménagement;*
- *Il faut limiter l'accès aux grandes routes de la Province pour des raisons de sécurité et pour que ces routes conservent leur fonction initiale qui est de rendre la circulation plus fluide;*
- *La zone côtière, avec ses plages, ses estuaires et ses zones humides, est un atout important et fragile, et il n'existe pourtant pas de consensus sur la proportion du littoral qui devrait rester vierge, la proportion qui devrait conserver sa vocation agricole et la proportion qui devrait être réservée aux loisirs des résidents ou des touristes;*
- *Il existe un certain nombre de problèmes associés aux lotissements de chalets d'été – conception, emplacement, entretien des chemins, services d'eau et d'égout et espaces verts – sans mentionner celui que posent les lotissements « fantômes », ceux qui sont approuvés mais ne sont jamais construits; et*
- *Dans de nombreuses régions de la Province, notamment dans l'ouest et l'est, on*

[21] Commission d'utilisation des terres de l'Île-du-Prince-Édouard. Avril 1975. *First Report of the Land Use Commission to Executive Council.* 44 pp.

> *considère tout projet d'aménagement, quel qu'il soit, comme une bénédiction et non comme quelque chose qui doit être considéré avec prudence.*

En 1991, les pouvoirs de tribunal administratif de la CUT ont été transférés à la Commission de réglementation et d'appels de l'Île tandis que son rôle consultatif a été de nouveau confié au ministre responsable de l'application de la *Planning Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-8. Le gouvernement a rendu publiques la *General Land Use Policy* en 1991 et une *Coastal Area Policy* en 1992. Étant donné qu'elles visaient clairement à donner suite aux recommandations de la Commission royale de 1990, on aurait cru qu'un plan global d'aménagement des terres applicable à l'ensemble de l'Île suivrait rapidement, mais cela n'a pas été le cas. En 2000, ces politiques ont été remplacées par les règlements en matière de lotissement et d'aménagement, un cadre décisionnel bureaucratique administré par des fonctionnaires provinciaux.

Les deux volets du mandat de la CUT – tribunal administratif et organe décisionnaire en matière d'aménagement du territoire – se sont finalement révélés incompatibles. Par ailleurs, la CUT, comme ce serait le cas de toute institution bureaucratique provinciale, éprouvait de grandes difficultés à appliquer la politique provinciale en matière d'aménagement des terres au niveau local. De l'avis de la Commission, vingt-cinq années d'expérience ont démontré que les administrations municipales font un meilleur travail dans ce domaine en raison de leur meilleure connaissance du terrain et du fait qu'elles doivent rendre des comptes à leurs résidents.

Parmi les autres initiatives qui tirent leur origine de la Commission royale de 1973, il y a la *Planning Act* et la création par le gouvernement provincial d'une équipe de professionnels de *l'aménagement* – qui sont regroupés dans le « Land Use Service Centre » – dont les services ont été mis à la disposition des municipalités pour les aider à élaborer des plans officiels. De plus, des conseils de planification régionale ont été mis sur pied à Summerside et à Charlottetown afin de doter les deux principales régions urbaines de la province de plans régionaux.

Les vingt dernières années

Au cours des années 1980, le principal événement dans le domaine de l'aménagement du territoire a été l'adoption d'une nouvelle *Planning Act* qui donnait au gouvernement le pouvoir d'adopter une politique provinciale en matière d'aménagement des terres. Il y a eu également l'introduction de la *Lands Protection Act*, Stats. P.E.I. 1982, ch. 16, qui, en plus d'imposer des limites aux avoirs fonciers, créait le Programme d'identification des terres.

En 1991, le gouvernement provincial a annoncé l'adoption d'une *General Land Use Policy*[22] et a invité le public à choisir entre deux options pour élaborer et mettre en oeuvre une politique en matière d'aménagement des terres plus détaillée : le statu quo et ce qu'il a qualifié de « développement soutenu ». Voici certains extraits de cette politique :

[TRADUCTION]

- *Le gouvernement accepte […] comme prémisse de base qu'à long terme, le modèle d'aménagement à l'échelle de toute la province, (qui a) été dominé par une urbanisation linéaire le long des routes et des côtes, […] est mauvais, car il entravera inutilement la croissance économique de la province et modifiera fondamentalement la nature de la terre […];*
- *Le gouvernement a la conviction qu'il faut se pencher le plus rapidement possible sur cinq grandes questions : l'aménagement des zones côtières, dont l'accès aux lotissements et au rivage, l'accès aux artères et l'urbanisation linéaire le long de ces artères, les services et structures des municipalités […], la protection et la mise en valeur des ressources et des terres […] et la protection des écosystèmes, notamment les plages et les dunes, les zones humides, les cours d'eau et les estuaires;*
- *En annonçant son intention d'adopter des politiques détaillées traitant de ces questions, le gouvernement indique également que la poursuite des projets d'aménagement dans toutes les régions de la Province est souhaitable et nécessaire. Bref, sur le plan politique, le message est que l'aménagement sera encouragé, mais qu'il devra être durable […]; et*
- *Le gouvernement dispose de trois grands outils pour mettre en application sa politique : la législation, les programmes et l'information. Durant les phases d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique détaillée d'aménagement du territoire, le gouvernement compte avoir pleinement recours à l'ensemble de ses ressources. Certes, la réglementation jouera un rôle très important dans le processus de mise en application, mais les*

[22] Commission d'utilisation des terres de l'Île-du-Prince-Édouard. Avril 1975. *First Report of the Land Use Commission to Executive Council.* 44 pp.

deux autres instruments, à savoir les programmes et l'information, seront largement utilisés.

En mars 1992, le gouvernement provincial a rendu publique la *Coastal Area Policy*[23] et annoncé l'adoption d'un ensemble de règlements sur les zones côtières en vertu de l'article 7 de la *Planning Act*. À l'époque, l'intention déclarée du gouvernement était de superposer un cadre provincial aux plans municipaux existants et de donner des lignes directrices à ses propres fonctionnaires chargés d'administrer la réglementation de la *Planning Act* dans les 90 % restants du territoire de la province. Par la suite, il ne s'est pas passé grand chose jusqu'aux grandes fusions municipales de 1995 qui ont donné lieu à la nécessité apparente de créer des Zones spéciales d'aménagement autour de Summerside, Charlottetown, Stratford et Cornwall. Ensuite, en décembre 2000, les règlements sur les zones côtières, les règlements généraux, les règlements sur les îles situées au large de côtes et les règlements sur les routes pittoresques du patrimoine ont été remplacés par les règlements en matière de lotissement et d'aménagement. Il n'existe aucune trace de l'abrogation de la *General Land Use Policy* ou de la *Coastal Area Policy* mais, selon le personnel du gouvernement provincial, ces politiques ne font plus partie du processus décisionnel en matière d'utilisation des terres.

Une comparaison des règlements initiaux sur les zones côtières et de la codification de 2000 montre, de l'avis de la Commission, qu'ils ont été atténués à certains égards. Par exemple :

- les promoteurs ne sont plus obligés de désigner une voie d'accès traditionnelle à l'intention du public et de concevoir le lotissement en conséquence;
- il n'est plus obligatoire d'installer des services centraux d'adduction d'eau et d'égout dans les lotissements comptant plus de 10 lots;
- bien qu'il soit toujours obligatoire de réserver une superficie égale à 10 % de la superficie totale qui doit être lotie, ces 10 % servent uniquement à des fins récréatives ou pour aménager des parcs, et leur utilisation est limitée aux propriétaires des lots;
- la « clause de temporisation » qui permettait de révoquer un permis de lotissement si aucun lot n'avait été transféré dans les cinq ans suivant la date d'approbation a été supprimée; et
- le Ministre n'a plus l'obligation de procéder à un examen des lotissements approuvés avant 1992 et d'ordonner qu'ils soient mis aux normes.

Les règlements actuels sur les lotissements et les projets d'aménagement établis en vertu de la *Planning Act* renferment bien un certain nombre de restrictions dont l'origine remonte aux politiques de 1991 et 1992. D'autres éléments de ces politiques se retrouvent dans les règlements de la *Environmental Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. E-9, ainsi que dans les règlements sur l'accès aux routes qui ont été établis sous le régime de la *Roads Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. R-15. Toutefois, un grand nombre de ces dispositions plus restrictives sont soumises au bon vouloir des ministres et elles peuvent toutes être modifiées par le Conseil exécutif sans le bénéfice d'une révision ou d'un débat publics.

Rétrospectivement, ce qui semblait être un pas important vers l'adoption d'un plan global d'aménagement des terres pour la province à la suite de la publication du rapport de la Commission royale de 1990 s'est révélé n'être rien de plus qu'une tentative bien éphémère.

Le lien entre l'utilisation des terres et l'aménagement rural

L'examen de l'historique des modifications apportées à l'utilisation des terres à l'Île du Prince Édouard au cours des 110 dernières années et de son lien avec l'aménagement rural est riche d'enseignements. À titre d'illustration, une étude des données du vingtième siècle montre que :

- en 1900, 63 % des terres étaient affectées à la production agricole, 31 % seulement étant couvertes de forêts;
- en 2000, cette répartition avait fortement changé : 39 % des terres étaient cultivées et 48 % étaient des terres forestières;
- la superficie totale des terres aménagées totalisait 6,4 % en 2000, soit un bond de plus de 50 % depuis 1980; et
- même si une grande partie de l'aménagement enregistré pendant la période 1980-2000 s'est faite dans les grandes municipalités, il y en a également eu dans les régions rurales, surtout sous forme d'urbanisation linéaire de type résidentiel le long des routes et de lotissements de chalets[24].

Dans le document de travail d'avril 2009 intitulé « *Le renouvellement des régions rurales de l'Île-du-Prince-Édouard*»[25], l'Honorable Neil LeClair, ministre des Pêches, de l'Aquaculture et du Développement rural, invite les résidents à adopter la vision d' « [u]ne Île-du-Prince-Édouard dont les régions rurales sont prospères, dynamiques et florissantes, capables de s'adapter à un monde en changement et d'offrir toutes sortes de possibilités et une qualité de vie à tous ses citoyens ». Bien qu'il mette surtout l'accent sur le développement économique, ce document de travail présente une analyse très utile des transformations que les collectivités ont subies. En 1900, 85 % des habitants de l'Île étaient des résidents ruraux et cela n'avait guère changé en 1950. La période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, que Edward MacDonald a qualifiée de « rupture »[26] dans son ouvrage intitulé *If You're Stronghearted – Prince Edward Island in the Twentieth Century*, a introduit des bouleversements profonds et fondamentaux dans les collectivités rurales : amélioration des transports, éducation et arrivée de l'électricité. En 1971, la proportion de résidents ruraux était tombée à 60 %, et en 2000, elle s'élevait à 55 %, un chiffre élevé pour le Canada, mais qui représentait quand même une forte baisse.

Comme le souligne le document de travail, c'est le basculement au chapitre des lieux de travail et des métiers exercés qui revêt une importance encore plus grande. Le document de travail reconnaît qu'en dépit des nombreux efforts de soutien des collectivités rurales, ces dernières continuent à décliner du point de vue de la viabilité économique. En agriculture, par exemple, alors même que la taille et l'efficience des exploitations agricoles ont augmenté, le revenu agricole net réalisé est négatif, et la tendance est incontestable[27]. À l'heure actuelle, selon la définition de Statistique Canada, un milieu urbain se compose d'un noyau d'au moins 10 000 personnes et d'une zone périphérique dont au moins la moitié des résidents font la navette pour venir travailler. Selon cette définition, 60 000 personnes vivent dans le milieu urbain de Charlottetown et 16 000 dans celui de Summerside, soit 55 % de la population de la province lorsqu'on les additionne.

Selon le rapport du Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, en 2006, la population rurale du Canada est tombée en dessous de 20 % de la population nationale pour la première fois[28].

[24] Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts. Avril 2005. *Prince Edward Island Land Use Changes during the 20th Century*. Tiré d'une présentation de William M. Glen.
[25] Ministère des Pêches, de l'Aquaculture et du Développement rural. Avril 2009. *Le renouvellement des régions rurales de l'Île-du-Prince-Édouard.* 36 pp.
[26] MacDonald, E. 2000. *If You're Stronghearted. Prince Edward Island in the Twentieth Century.* Musée et Fondation du patrimoine de l'Île-du-Prince-Édouard. pp. 226-263.
[27] Commission de l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire de l'Île-du-Prince-Édouard. Janvier 2009. *Growing the Island Way. The Next Chapter for the Agriculture and Agri-Food Economy of Prince Edward Island.* 45 pp.
[28] Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts. Juin 2008. *Comprendre l'exode : Lutte contre la pauvreté rurale.* 365 pp.

L'éditorialiste d'un grand quotidien national a émis l'opinion que le Canada rural est devenu [TRADUCTION] « […] tellement insignifiant sur le plan démographique que de plus en plus, il n'existe que sous forme de mythe »[29]. Le comité sénatorial reconnaît que ce type de pessimisme influe sur la politique du gouvernement et propose une série de changements destinés à redonner au Canada rural sa place dans les programmes d'action gouvernementaux. Ces documents ainsi que de nombreux autres qui recommandent diverses approches pour stabiliser et renforcer le Canada rural soulignent tous que le « développement à tout prix » n'est pas la bonne méthode.

CADRE LÉGISLATIF ACTUEL

L'instrument légal par excellence qui guide les décisions en matière d'aménagement du territoire dans la province est la *Planning Act*, initialement édictée en 1974 et modifiée de façon importante en 1988. L'article 2 énumère les objets de la loi qui sont les suivants :

[TRADUCTION]

a) *assurer une planification efficace aux niveaux provincial et municipal;*
b) *encourager le développement ordonné et efficace des services publics;*
c) *protéger l'environnement unique de la province;*
d) *prévoir des mécanismes efficaces pour régler les conflits en matière d'utilisation des terres;*
e) *offrir au public la possibilité de prendre part au processus de planification.*

L'article 6 de la *Planning Act* énonce les responsabilités du Ministre en matière d'aménagement du territoire dans la province :

[TRADUCTION]
Le Ministre

a) *conseille le lieutenant-gouverneur en conseil dans l'élaboration des politiques provinciales en matière d'utilisation des terres et d'aménagement;*
b) *s'acquitte des fonctions que lui confèrent la loi et les règlements;*
c) *de manière générale, administre et fait respecter la présente loi et les règlements,*

et peut

d) *offrir des services consultatifs en matière de planification;*
e) *promouvoir la coopération entre les municipalités sur les questions de planification inter-municipale ou régionale;*
f) *promouvoir la participation du public à l'élaboration des politiques;*
g) *établir des organisations et des groupes qu'il peut consulter au sujet de l'exercice de ses fonctions;*
h) *déléguer une ou plusieurs des fonctions que lui confèrent la présente loi ou les règlements.*

La responsabilité du Conseil exécutif est définie comme suit au paragraphe 7.(1) de la *Planning Act* :

[TRADUCTION]
Le lieutenant-gouverneur en conseil peut

a) *adopter des politiques en matière d'utilisation des terres et d'aménagement;*
b) *établir les exigences minimales applicables aux plans officiels;*
c) *établir des règlements fixant des normes minimales en matière d'aménagement relativement*
   i) *à la santé et à la sécurité publiques,*
   ii) *à la protection du milieu naturel,*
   iii) *aux éléments paysagers.*

La *Planning Act* définit le pouvoir du Conseil exécutif d'établir, en matière de planification provinciale, des règlements applicables à toute région de la province, à l'exception d'une municipalité dotée d'un plan officiel et d'arrêtés municipaux. Ils portent le nom de Règlements en matière de lotissement et d'aménagement. Le paragraphe 8.(1) de la loi, habilite le Conseil exécutif à établir des règlements :

[TRADUCTION]

a) *relativement aux questions de planification et d'utilisation des terres ayant une incidence sur le bien-être général, la santé, la sécurité et la commodité des personnes dans toute région ou municipalité;*

[29] Ibbitson, J. 14 mars 2007. *« THE CENSUS : SPRAWL Goodbye rural Canada, and hello most urban of countries »*. Globe and Mail. p. A6.

b) relativement à la définition des régions qui doivent être réglementées;
c) relativement aux zones d'utilisation des terres […];
d) relativement au lotissement des terres […];
e) relativement à l'aménagement des terres et à la prestation de services […];
f) relativement aux normes de construction […];
g) relativement à l'utilisation des permis […];
h) relativement à la protection de l'environnement […];
i) Abrogé;
j) relativement à l'accès aux rues et aux routes […];
k) relativement aux maisons mobiles, aux terrains de maisons mobiles, aux caravanes classiques servant de résidences et aux terrains de caravanes classiques […];
l) Abrogé;
m) relativement aux terrains de stationnement […];
n) relativement aux chalets d'été […];
o) prescrivant les droits à verser pour une demande de lotissement, de permis d'aménagement ou de permis de construire;
p) relativement à un programme d'identification des terres pour empêcher le lotissement ou l'aménagement commercial ou industriel de terres identifiées et concernant les éléments d'une convention d'identification des terres;et
q) relativement à l'application de la présente loi, des règlements et des arrêtés […].

En vertu de l'article 8.1 de la Planning Act, le Conseil exécutif est habilité à établir, relativement aux zones spéciales d'aménagement, des règlements :

[TRADUCTION]
a) créant des zones spéciales d'aménagement;
b) fixant leurs limites géographiques;
c) définissant les objectifs, l'objet et la fonction des zones spéciales d'aménagement;
d) réglementant les projets d'aménagement dans les zones spéciales d'aménagement; et
e) annulant ou suspendant l'application des arrêtés d'une municipalité ou toute partie de ces arrêtés au sein d'une zone spéciales d'aménagement et les remplaçant par les règlements établis en vertu de la présente loi.

D'autres dispositions de la loi définissent les obligations des municipalités en ce qui concerne la préparation et l'administration des plans officiels et des arrêtés de planification; la possibilité pour deux municipalités ou plus de créer une commission conjointe de planification; la procédure à suivre pour informer le public des décisions prises par le Ministre ou un conseil municipal; les pénalités en cas d'inobservation; et la procédure à suivre pour interjeter appel auprès de la Commission de réglementation et d'appels de l'Île d'une décision du ministre ou d'un conseil municipal.

Aujourd'hui, trente et une administrations municipales pratiquent un aménagement global du territoire sur une superficie couvant 10 % de la province. Les grandes municipalités ont des planificateurs qualifiés au sein de leur personnel. Bien que toutes les municipalités dotées de plans officiels soient tenues de se conformer aux règlements provinciaux sur les lotissement et les projets d'aménagement, il est peut-être ironique de constater que leurs propres arrêtés sont généralement plus restrictifs que les règlements provinciaux. Lorsqu'une proposition de changement d'utilisation ou de rezonage est présentée, elle est le plus souvent traitée par un conseil municipal dont les réunions sont publiques. En général, un changement du plan de zonage est considéré comme une modification de l'arrêté municipal. Les plans officiels de plusieurs communautés décrivent le processus à suivre pour avertir les voisins de tout changement d'utilisation projeté et pour leur donner la possibilité d'examiner la demande. Les plans décrivent les responsabilités du requérant ou promoteur, dont les frais qu'il doit acquitter, l'obligation de tenir une rencontre publique et les critères que doit utiliser le conseil pour statuer sur la demande de rezonage. Les projets d'aménagement qui sont couverts par la définition de l'utilisation permise et qui sont conformes aux exigences des arrêtés municipaux sont habituellement examinés par le personnel de planification, du moins dans les grandes municipalités.

À l'opposé, dans les 90 % restants de l'Île, les demandes d'aménagement sont traitées par des fonctionnaires provinciaux qui sont soumis aux règlements établis en vertu de la *Planning Act*, de la *Environmental Protection Act* et de la the *Roads Act*. En l'absence d'un plan de zonage et de principes directeurs contenus dans le plan officiel d'une collectivité ou dans une politique provinciale d'aménagement des terres, d'importantes décisions

sont prises par les ministres en vertu du pouvoir discrétionnaire que leur confèrent les règlements, et par le Conseil exécutif.

Lacunes attribuées au cadre législatif actuel

Tout ce qui précède indique clairement qu'ensemble, la Province et les municipalités disposent du pouvoir nécessaire pour assurer un bon aménagement du territoire et exercer de larges pouvoirs en matière d'aménagement dans toutes les régions de la province. Le fait que cela ne se soit pas produit de manière structurée sur 90 % du territoire de la province est surtout attribuable au conflit entre l'intérêt public énoncé à l'article 2 de la *Planning Act* et les intérêts des propriétaires fonciers et des promoteurs qui semblent souvent l'emporter lorsqu'il est question de projets d'aménagement situés à l'extérieur des municipalités dotées de plans officiels. Pendant des dizaines d'années, les débats et les prises de décision en matière d'aménagement ont eu lieu derrière les portes closes des cabinets ministériels et de la salle du Conseil exécutif, au lieu de passer par le processus ouvert au public qui caractérise de nombreuses municipalités.

La Commission a reçu des mémoires soulignant les lacunes du cadre législatif et les incohérences dans l'application des multiples lois et règlements régissant l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Aucun de ces mémoires n'a fait état de problèmes concernant l'administration des plans officiels ou des arrêtés de zonage et d'aménagement dans les municipalités. Les questions énumérées ci-dessous visent l'exercice de la compétence gouvernementale, ou son absence, dans les 90 % du territoire de la province où il n'existe pas de plan d'aménagement des terres.

- Il n'existe pas de politique provinciale en matière d'aménagement des terres pour guider la prise de décision au niveau local, et rien n'indique que le gouvernement a sérieusement tenté de remédier à la situation dans un passé récent;
- Le ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail ne possède pas la capacité d'offrir aux collectivités des services consultatifs adéquats en matière de planification;
- Il n'existe pas de cadre permettant au public de participer à l'élaboration des politiques provinciales en matière d'aménagement des terres et d'urbanisme;
- Il n'existe pas de processus efficace pour régler les conflits en matière d'utilisation des terres dans les régions non constituées en municipalité;
- Le processus d'étude d'impact sur l'environnement n'est pas appliqué de manière uniforme à toutes les activités;
- En dehors des municipalités dotées de plans officiels, les seules régions de la province qui sont soumises à une forme quelconque de zonage sont les îles situées au large de côtes, une zone de conservation et les sept zones spéciales d'aménagement;
- Une partie importante des réunions hebdomadaires du Conseil exécutif est consacrée au traitement des demandes émanant de sociétés et de non-résidents qui veulent obtenir l'autorisation d'acquérir des terres et l'élimination des restrictions en matière d'aménagement qui figurent dans les conventions d'identification des terres déjà en vigueur;
- Le Conseil exécutif peut ordonner l'établissement ou la modification de zones spéciales d'aménagement sans être tenu de consulter le public ou de l'aviser au préalable, et ces décisions peuvent annuler un plan officiel municipal ou en suspendre l'application;
- Certains projets d'aménagement ont été approuvés malgré la probabilité apparente qu'ils entraîneront un aménagement prématuré ou des dépenses publiques superflues, ou exerceront des pressions sur une municipalité ou la Province pour qu'elles offrent des services;
- Bien qu'il soit possible de prendre en considération la compatibilité avec les utilisations environnantes lors de l'examen des demandes de lotissement, rien n'indique que cette condition ait été appliquée de manière systématique;
- Il existe plusieurs cas dans lesquels le pouvoir discrétionnaire ministériel peut être exercé, notamment dans l'octroi de permis de lotissement, d'aménagement ou d'accès aux routes et la modification de ces permis;
- Bien que les nouvelles règles soient peut-être plus strictes, les permis délivrés en vertu des anciennes règles restent valides, qu'ils visent des lots individuels, des lotissements, des projets d'aménagement ou l'accès à une route;
- L'article 11 des règlements en matière de lotissement et d'aménagement habilite le Ministre à tenir une rencontre publique au sujet de tout projet de lotissement ou d'aménagement, mais le Ministre n'est pas tenu de le faire et le public est habituellement informé seulement après que le projet a été approuvé;
- Avec la disparition du Land Use Coordinating Committee, il n'existe plus de forum efficace permettant une collaboration interministérielle au niveau de la haute fonction publique pour

élaborer, administrer et appliquer les politiques et les normes en matière d'aménagement des terres;
- La Commission de réglementation et d'appels de l'Île peut statuer sur le processus suivi par un promoteur et l'autorité gouvernementale compétente mais, en l'absence d'une politique provinciale en matière d'aménagement des terres, elle ne peut arrêter un projet de lotissement au motif qu'il peut s'agir d'une utilisation inappropriée des terres; et
- Grâce aux vastes pouvoirs que lui confère la *Planning Act*, le Conseil exécutif peut élaborer ou modifier des règlements à une réunion hebdomadaire du conseil des ministres sans aucun apport ni aucune consultation du public, et sans disposer des principes directeurs d'une politique provinciale en matière d'aménagement des terres.

Améliorations récentes apportées au cadre législatif d'aménagement du territoire

Une étude des modifications apportées à la législation et à la réglementation au cours des trente cinq dernières années montre que les règles qui régissent les lotissements et les projets d'aménagement ont été resserrées dans certains domaines et relâchées dans d'autres. Toutefois, la Commission est d'avis que les exemples qui suivent sont des pas dans la bonne direction et elle reconnaît que, depuis 1974, les gouvernements provinciaux successifs ont introduit un certain nombre de mesures destinées à renforcer le cadre d'aménagement du territoire :

- obligation d'effectuer une étude d'impact sur l'environnement avant de lancer un projet d'aménagement;
- obligation de mettre en réserve des zones riveraines et autres zones tampons et de construire des systèmes centraux de traitement des déchets et d'approvisionnement en eau pour desservir les gros lotissements;
- meilleure protection des secteurs fragiles comme les dunes de sable, les terres humides, les cours d'eau, les sites du patrimoine et les aires naturelles;
- adoption de règles plus strictes pour traiter les demandes de lotissement, notamment en exigeant de meilleurs plans de lotissement;
- obligation de réserver 10 % d'un lotissement pour des espaces verts;
- adoption récente de modifications exigeant que les routes construites dans les nouveaux lotissements de chalets répondent à une norme beaucoup plus élevée;
- adoption de mesures destinées à freiner la spéculation foncière, notamment en imposant un taux d'évaluation foncière plus élevé sur les lots qui font partie d'un lotissement mais n'ont pas encore été vendus;
- adoption de règles plus strictes sur l'emplacement des éoliennes;
- imposition d'une approbation graduelle des gros lotissements en exigeant la vente de 50 % de la phase initiale ou d'une phase ultérieure;
- adoption de règles plus strictes sur la taille minimum que doit avoir un lot pour assurer une évacuation efficace des eaux usées sur les lieux;
- introduction de lots « enclavés » afin de permettre l'aménagement de lotissements sans compromettre la sécurité routière;
- imposition d'un délai de vingt-quatre mois à l'approbation préliminaire d'un lotissement en cas d'inobservation par le promoteur;
- adoption de règles plus strictes en matière de changement d'utilisation d'un lot dans un lotissement approuvé, dont l'obligation d'obtenir le consentement des propriétaires des lots voisins;
- adoption de règles plus strictes pour obtenir la délivrance de permis d'aménagement;
- imposition de restrictions sur l'emplacement des caravanes classiques, des maisons mobiles et des terrains de maisons mobiles;
- adoption de règles plus strictes sur l'aménagement de centres de villégiature;
- établissement de sept Zones spéciales d'aménagement : Princetown Point - Stanley Bridge, Greenwich, Région de Borden, Stratford, Charlottetown, Cornwall et Summerside;
- création du concept de zones de « paysages panoramiques » dans deux zones spéciales d'aménagement, Princetown Point - Stanley Bridge et la Région de Borden;
- protection de dix-neuf îles situées au large de côtes contre les projets d'aménagement; et
- désignation de la Zone de conservation de la rivière Morell.

POLITIQUE PROVINCIALE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DES TERRES – LA VOIE À SUIVRE

Introduction

Dans les sections précédentes du présent rapport, la Commission est revenue sur les tentatives qui ont été faites par le passé pour élaborer un plan provincial

d'aménagement des terres et elle a mis en évidence les facteurs qui semblent avoir empêché le progrès. Ces facteurs peuvent être résumés comme suit :

- traditionnellement, les personnes qui possèdent des terres ont tendance à avoir le plus d'influence politique;
- les débats sur l'utilisation des terres dans les collectivités rurales ont été dominés par les préoccupations d'ordre individuel au sujet de l'imposition foncière et de la bureaucratie, sans proposer de vision à long terme de ce qui est dans l'intérêt supérieur de la province; et
- les gouvernements provinciaux successifs ont envoyé des messages faibles et brouillés sur la politique en matière d'aménagement des terres.

Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), deux conditions doivent être remplies si l'on veut que la planification soit utile[30] :

- *les populations intéressées doivent être conscientes de la nécessité d'adapter ou de modifier les types d'utilisation des terres; et*
- *il faut qu'il existe une volonté politique et des moyens suffisants pour mettre le plan en œuvre.*

Il semblerait que ni l'une ni l'autre de ces conditions n'ont été remplies dans les 90 % du territoire de l'Île du Prince Édouard où il n'existe pas de plan d'aménagement des terres. L'expérience des trente et une municipalités dont les résidents ont fait les choix difficiles nécessaires pour guider les décisions en matière d'utilisation des terres de leurs dirigeants élus contrastent fortement avec les attitudes et les pratiques ambivalentes et contradictoires qui règnent ailleurs. Le fait que des gouvernements provinciaux successifs aient été si timorés pour introduire et appliquer la notion d'intérêts sociétaux aux résultats de l'aménagement du territoire témoigne bien du pouvoir et de l'influence que les propriétaires fonciers semblent avoir sur leurs représentants politiques provinciaux.

Le Livre blanc

Le *Livre blanc sur la gouvernance et l'aménagement des terres à l'Île du Prince Édouard* qui a été rendu public en décembre 2008 (annexe I) décrit en ces termes l'évaluation de la situation que fait le gouvernement actuel ainsi que ses intentions générales :

> *Certes, le taux de croissance relativement faible que connaît l'Î.-P.-É. nous donne souvent l'illusion que nous ne subissons pas, sur le plan de l'aménagement, les mêmes pressions que les provinces plus étendues, mais nous sommes en fait condamnés à ce que l'on a déjà qualifié de mort à petits feux. L'urbanisation linéaire, les zones d'habitation dispersées, la perte de l'accès aux rivages, la dégradation environnementale, la perte de notre caractère traditionnel, la dégradation des paysages et un développement économique incompatible finiront par avoir des répercussions négatives durables. […]*
>
> *Le gouvernement a manifesté le désir d'adopter un système de gouvernance locale et de pratiques en matière d'aménagement des terres qui soit à la fois efficace, convenablement financé et bien structuré. Ce nouveau système prendrait en considération les efficiences d'échelle, les ressources et les capacités au niveau local, ainsi que les outils sur les plans législatif, financier et des ressources humaines qui seraient nécessaires à la mise en œuvre d'éventuels nouveaux modèles. […]*
>
> *La réforme des municipalités et de l'aménagement des terres semble être cyclique, des changements plus ou moins importants étant apportés à un moment donné. Le moment est de nouveau venu d'effectuer un examen global des structures qui régissent la vie quotidienne des résidents de l'Île, guident nos élus municipaux et réglementent l'utilisation que nous faisons de nos terres.*

La force qui se dégage des récentes déclarations du gouvernement provincial semble indiquer que le statu quo n'est pas une option et que le temps du changement est venu. Le ton est assurément prometteur. Dans cette section de son rapport, la Commission fera appel à l'expérience d'autres nations et provinces et présentera les grandes lignes d'un processus qui pourrait aboutir à l'adoption d'un plan global d'aménagement des terres.

Presque sans exception, les personnes et les groupes qui se sont présentés devant la Commission sur la gouvernance et l'aménagement des terres ont réclamé une approche plus coordonnée et plus ouverte en matière d'aménagement du territoire à l'Île du Prince

[30] Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. 1993. *Directives pour la planification et l'utilisation des terres.* http ://www.fao.org/DOCREP/003/T0715F/t0715f03.

Édouard, ce qui n'était guère surprenant compte tenu de la situation actuelle et des conclusions et recommandations de deux commissions royales et de la Table ronde. La recommandation qui suit est basée sur les deux premières recommandations de la Royal Commission on the Land de 1990. Elle traite du besoin de disposer d'une politique claire, d'une bonne information pour soutenir la prise de décision, d'une voix locale pour fixer les objectifs et déterminer les résultats et d'un encadrement efficace des projets d'aménagement.

La Commission recommande :

1. **Que le gouvernement provincial adopte pour l'ensemble de la province un plan d'aménagement des terres cohérent et homogène basé sur une politique provinciale globale, des données exactes, une consultation publique efficace, un élément de gouvernance locale et une application systématique.**

Application des principes d'intendance et de durabilité à l'utilisation des terres

Le concept de « développement durable » a été proposé par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland) dans son rapport de 1987 à l'Assemblée générale des Nations Unies[31]. Dans sa définition de cette expression, la Commission mondiale a déclaré ce qui suit :

> *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.*

Cette définition de l'expression développement durable a depuis été acceptée universellement.

Le concept parallèle et connexe d'« intendance » est plus personnel, et il a été défini comme la gestion prudente et responsable de quelque chose qui a été confié au soin de quelqu'un. Il repose sur la prémisse que nous ne sommes pas propriétaires des ressources, mais que nous en sommes les gestionnaires et que nous sommes responsables de leur état envers les générations futures.

L'intendance est un concept que le premier ministre Angus MacLean a proposé ici au début des années 1980. En 1987, l'Île du Prince Édouard est devenue la première province du Canada à adopter une stratégie de conservation. L'intendance est devenue l'un des deux piliers de la stratégie de conservation que la Province a rendu publique en 1994 : *Stewardship and Sustainability : A Renewed Conservation Strategy for Prince Edward Island*[32]. Elle avait sept objectifs : réduire l'érosion des sols, maintenir et améliorer la qualité de l'eau, réduire la quantité de déchets solides, maintenir et améliorer la diversité écologique, maintenir et améliorer la qualité de l'air, augmenter l'engagement du public et protéger les paysages de l'Île.

Malheureusement, la stratégie de conservation est en veilleuse; en effet, elle n'a pas fait l'objet d'une mise à jour depuis 1994, et ce même si différents énoncés de politiques sont venus la compléter, notamment la *Drinking Water Strategy* et le *Island Wind Energy 10-Point Plan*. La vision actuelle du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts consiste notamment à faire de l'Île du Prince Édouard la province verte du Canada – un modèle de durabilité – comme le proclament fièrement nos plaques d'immatriculation. La Commission a la conviction qu'il est temps de renouveler la stratégie de conservation provinciale, un processus qui pourrait être placé sous la direction du Conseil consultatif sur l'environnement.

La Commission recommande :

2. **Que le gouvernement provincial élabore une nouvelle stratégie de conservation englobant les principes et objectifs de la version de 1994 ainsi que des énoncés de politique à jour en matière d'aménagement des terres, de qualité de l'eau et d'autres sources d'énergie.**

[31] Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Mars 1987. *Notre avenir à tous : Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.* Transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies. http ://www.un-documents.net/wced-ocf.htm

[32] Ministère des pêches et de l'Environnement. 1994. *Stewardship and Sustainability : A Renewed Conservation Strategy for Prince Edward Island.*

Proposition d'approche à l'élaboration d'un plan provincial d'aménagement des terres

Selon l'Institut canadien des urbanistes, « […] Urbanisme désigne l'aménagement scientifique, esthétique et ordonné du territoire, des ressources, des installations et des services en vue d'assurer l'utilisation efficace des ressources physiques, économiques et sociales ainsi que la santé et le mieux-être des collectivités urbaines et rurales »[33]. L'urbanisme vise à obtenir un meilleur équilibre entre la croissance économique et les valeurs sociales et environnementales.

L'air, l'eau et la terre constituent les trois éléments fondamentaux de notre environnement. Il est relativement facile de recueillir un large consensus au sujet des normes appropriées en ce qui concerne l'air et l'eau parce qu'elles appartiennent à la fois à tout le monde et à personne. Cependant, un cadre d'utilisation des terres n'est pas aussi facile à décrire parce que la propriété foncière a toujours été considérée comme quelque chose de beaucoup plus privé ou individuel. Pour dire les choses simplement, le cadre actuel se compose de trente et un plans officiels qui couvrent 10 % de l'Île et d'un ensemble de règles quelque peu disparates pour les 90 % restants. Ces règles ne sont pas liées à une politique provinciale, car il n'en existe pas. Bien qu'un grand nombre de mémoires présentés à la Commission aient préconisé l'adoption d'un plan provincial d'aménagement des terres, aucun ne s'est révélé très utile sur la voie à suivre pour parvenir à la situation souhaitée à partir de l'état actuel des choses.

La Commission croit fermement que la prochaine étape doit commencer par un leadership fort de la province qui doit donner une orientation claire et adopter des paramètres qui aboutiront à l'intégration et à la coordination au niveau local des politiques provinciales régissant l'air, l'eau et les terres. Pour être autonome, une politique en matière d'aménagement des terres de l'Île du Prince Édouard doit comporter trois éléments de base :

- un objet ou une vision, clairement énoncé dans la *Planning Act*;
- des principes directeurs; et
- des déclarations d'intérêt de la Province.

Plusieurs provinces, dont le Québec, l'Ontario et le Manitoba, ont adopté des politiques et/ou des déclarations d'intérêt en matière d'utilisation des terres. Celles de la Saskatchewan et de l'Alberta sont en voie d'élaboration, et il en existe une en Nouvelle Écosse depuis dix ans. Les principes d'un bon aménagement du territoire transparaissent dans la totalité des *Politiques provinciales d'occupation des sols* du Manitoba et sont résumés ci-dessous[34]. Nous les présentons parce que la Commission est d'avis qu'avec un petit nombre de modifications, ces principes pourraient former la base d'un nouveau cadre d'aménagement du territoire à l'Île du Prince Édouard.

[TRADUCTION]

- ***Vision à long terme*** *– Comme les décisions en matière d'utilisation des terres ont des répercussions à long terme, elles doivent être tournées vers l'avenir et s'inscrire dans une vision ou un plan d'ensemble. Pour cela, il faut que les différents projets d'aménagement soient coordonnés et stratégiques, et qu'ils prévoient les besoins et soutiennent les priorités des collectivités. À défaut d'avoir une vision, les décisions successives sont prises de manière isolée et peuvent mener à des conflits imprévus et avoir des répercussions cumulatives négatives.*
- ***Intérêt public*** *– La protection de l'intérêt public est une motivation traditionnellement invoquée pour procéder à un aménagement du territoire. L'aménagement des terres et des ressources a des coûts ainsi que des avantages; les décisions en matière d'aménagement des terres et d'aménagement doivent trouver un équilibre entre le profit que peut en tirer le secteur privé et les coûts qu'elles peuvent entraîner pour le public, et évaluer les gains à court terme par rapport aux coûts à long terme.*
- ***Compatibilité*** *– Les utilisations des terres et les projets d'aménagement qui sont préparés et conçus pour être compatibles avec le milieu environnant permettent de prévenir ou de minimiser les conflits et d'éviter les risques pour la santé publique, la sécurité et l'environnement. Lorsque les utilisations des terres ne sont pas compatibles, elles peuvent avoir des conséquences négatives sur la population, les biens-fonds et les investissements et l'environnement, par exemple :*
  - *les nuisances, notamment le bruit, la poussière et les odeurs;*

[33] Institut canadien des urbanistes. http ://www.cip-icu.ca/web/la/fr/default.asp

[34] Ministère des Affaires intergouvernementales du Manitoba. *Révision des politiques provinciales d'occupation des sols*. http ://www.gov.mb.ca/ia/plups/draft.html#def_development_plan

- *les dépenses engagées à la fois par les exploitants privés et le public pour faire face aux questions d'ordre juridique et aux plaintes;*
- *les dangers pour la santé et la sécurité humaines et les dommages aux biens-fonds et aux investissements découlant de certains risques comme les inondations, et les dépenses publiques engagées au titre des évacuations et des indemnisations qui en découlent; et*
- *les coûts imprévus d'un projet d'aménagement qui sont associés à l'atténuation des conflits.*

- ***Atténuation et adaptation*** *– La capacité de prévoir et d'atténuer le changement et de s'y adapter atteste de la vigueur d'une collectivité. La gestion du changement que représentent par exemple les déplacements de population, l'évolution démographique, la direction de l'économie et les normes climatiques exige que les politiques et plans locaux soient souples et non statiques. Elle nécessite également que l'on soit capable, à l'échelle locale, de prévoir les difficultés et d'évaluer les décisions en matière d'aménagement des terres et d'aménagement en se demandant jusqu'à quel point elles atténuent les effets négatifs du changement ou permettent de s'adapter à ces effets.*
- ***Durabilité*** *– Le développement durable est une approche de l'utilisation des terres qui considère que les objectifs de développement économique, de qualité de la vie, de santé publique et de protection de l'environnement sont interdépendants et non indépendants. Une approche de type développement durable reconnaît les fonctions importantes des écosystèmes auxquels elle attache beaucoup de valeur et veille à ce qu'ils soient protégés des projets d'aménagement ou incorporés à ces derniers afin de bénéficier au maximum à l'environnement tant bâti que naturel, aussi bien maintenant qu'à l'avenir.*
- ***Optimisation et efficience*** *– L'utilisation optimale et efficiente des terres, des ressources et des investissements publics existants — comme les infrastructures — permet de réduire les coûts supportés par le public, de promouvoir l'innovation et la compétitivité et de contribuer à la conservation de précieuses ressources. Des terres aménagées soigneusement et stratégiquement peuvent améliorer l'accessibilité économique, la qualité de la vie et les services au public.*
- ***Approche globale*** *– Les décisions, politiques et programmes en matière d'aménagement des terres ont des répercussions sur un certain nombre de centres d'intérêt dont ils subissent également l'influence. La planification doit prendre en considération l'interdépendance entre l'utilisation des terres et des éléments comme le transport, le logement, les services sociaux et les différences culturelles. Une approche globale tenant compte de toute une gamme d'éléments permet d'aborder de multiples questions tout en faisant en sorte qu'elle ne laisse pas de côté certains problèmes ou n'en crée pas de nouveaux.*
- ***Intégration*** *– Les décisions, politiques et programmes en matière d'aménagement des terres doivent également être intégrés à différentes échelles, niveaux et moments. Les décideurs doivent en effet se demander comment les décisions en matière d'utilisation des terres influeront sur les plans financiers, les budgets des travaux d'immobilisations, la programmation et les initiatives, les plans de gestion des bassins versants, les plans d'action relatifs au changement climatique, etc., et vice versa. Une telle intégration permet de garantir la disponibilité des ressources nécessaires à la mise en œuvre et à la prise en compte des obstacles éventuels.*
- ***Participation du public*** *– Les décisions en matière d'aménagement des terres ont des répercussions sur la vie, le travail et les loisirs, et elles auront des implications à long terme qui seront ressenties par les générations futures. Par conséquent, le public est intéressé à savoir quelles sont les décisions qui sont prises et quelles en sont les raisons. De bons processus de planification offrent des possibilités suffisantes de consultations à la fois larges et ouvertes. L'intégration d'intérêts divers dans le processus de planification est essentiel pour arriver à un consensus et en assurer le succès.*

Les politiques d'occupation des sols du Manitoba constituent un énoncé clair de l'intérêt que la province porte aux terres, aux ressources et au développement durable. Elles indiquent la voie à suivre pour adopter une approche globale, intégrée et coordonnée de l'aménagement du territoire. Ces politiques s'appliquent à toutes les terres du Manitoba et servent de guide aux autorités locales et

aux ministères provinciaux dans la préparation, la révision et la modification des plans officiels et des arrêtés connexes en matière de zonage et d'aménagement. Elle visent à donner une orientation générale et à assurer la prise en compte des intérêts provinciaux.

De par leur nature même, les politiques en matière d'aménagement des terres sont générales et ne peuvent donc pas tenir compte de toutes les situations locales, des circonstances particulières et des exceptions. En reconnaissance de cette variabilité, les politiques en matière d'aménagement des terres de l'Île du Prince Édouard devraient tolérer une certaine marge de manœuvre permettant de s'adapter aux besoins locaux, à condition de ne pas porter atteinte aux intérêts provinciaux. L'application des politiques pourrait être plus stricte dans les régions de la province qui connaissent une croissance ou des changements importants, et elle pourrait être plus souple dans celles où la croissance ou le changement est limité et où le risque de conflit au sujet de l'utilisation des terres est peu élevé.

La Commission recommande :

3. Que le gouvernement provincial lance une vaste consultation publique en proposant une vision globale ainsi qu'une série de lignes directrices pour une politique provinciale en matière d'aménagement des terres, en s'inspirant des principes adoptés au Manitoba.

Déclarations d'intérêt de la Province

La province de la Saskatchewan a mis à jour sa *Planning and Development Act* en 2007 et elle procède actuellement à l'élaboration de déclarations d'intérêt. La Commission a choisi cet exemple parce qu'il illustre le mode d'élaboration de déclarations dans un cadre législatif fort. Le concept de déclaration provinciale d'intérêt n'est pas nouveau pour l'Île du Prince Édouard. De fait, la *General Land Use Policy* de 1991 a relevé cinq secteurs nécessitant la « […] prise de mesures dans les plus brefs délais »[35] :

[TRADUCTION]

- *l'aménagement des côtes, dont les lotissements et l'accès aux rivages;*
- *l'accès aux voies artérielles et l'urbanisation linéaire le long de ces voies;*
- *les structures et services municipaux;*
- *la protection et l'aménagement des terres destinées à l'exploitation des ressources; et*
- *la protection des écosystèmes naturels, dont les plages et les dunes, les régions humides, les cours d'eau et les estuaires.*

Le gouvernement a préparé un document de travail et lancé un processus de consultation qui a été mené par le Rural Development Board mais, comme nous l'avons expliqué plus haut dans le présent rapport, l'exercice n'a débouché sur aucun résultat durable.

La *Planning and Development Act* de la Saskatchewan a pour objets[36] :

[TRADUCTION]

a) d'implanter le système de planification et d'aménagement dans la province;
b) de préciser les intérêts provinciaux qui guident les décisions provinciales et municipales en matière de planification dans le développement des collectivités;
c) de soutenir l'établissement de collectivités viables sur les plans environnemental, économique, social et culturel;
d) de permettre la coopération entre les municipalités, les districts de planification et autres autorités et agences et les collectivités dans la prestation de services de planification et l'aménagement des infrastructures;
e) de prévoir la participation du public au processus de planification; et
f) de prévoir des mécanismes équitables d'appel et de résolution des litiges.

L'information que la Community Planning Branch de la Saskatchewan a communiquée à la Commission explique que le gouvernement provincial a lancé un processus de consultation des collectivités en énumérant neuf domaines qui devraient être mieux définis en prenant la forme de déclarations provinciales d'intérêt. La liste a été portée à quinze à l'issue des consultations. Au cours de la prochaine

[35] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Septembre 1991. *Land Use and Development in Prince Edward Island : Issues, Choices and Policy*. 16 pp.

[36] Gouvernement de la Saskatchewan. *Planning and Development Act, 2007*. Chapitre P-13.2, *The Statutes of Saskatchewan, 2007*.

étape, des fonctionnaires rédigeront les déclarations d'intérêt de la Saskatchewan qui feront ensuite l'objet d'une nouvelle ronde de consultations publiques avant de recevoir l'approbation du gouvernement et d'être consacrées dans un règlement.

En se basant sur une étude des déclarations provinciales d'intérêt qui complètent la législation en matière de planification dans d'autres provinces et sur les besoins particuliers de l'Île du Prince Édouard, la Commission propose que la liste suivante soit étudiée :

- Terres agricoles
- Terres forestières
- Qualité de l'eau
- Zones côtières
- Cours d'eau, zones humides et aires naturelles
- Ressources patrimoniales
- Lotissement et aménagement
- Infrastructures de transport
- Infrastructures municipales
- Sécurité publique
- Tourisme et loisirs
- Premières nations
- Paysages panoramiques

La liste qui précède ne se veut pas exhaustive ni en ordre d'importance. Pour la Commission, l'important, c'est que le processus soit géré par la Province et comporte un haut degré de consultation publique.

La Commission recommande :

4. Que le gouvernement provincial élabore des ébauches de déclarations d'intérêt provinciales relatives à la vision et aux principes d'une politique provinciale en matière d'aménagement des terres et consulte les municipalités et le grand public avant de les intégrer au cadre de réglementation.

Suggestions au sujet du processus

L'élaboration d'une politique provinciale en matière d'aménagement des terres et la mise en place d'un cadre de planification connexe ne seront ni simples, ni rapides. Elles nécessiteront un leadership fort du gouvernement provincial, l'engagement de ressources par le ministre chargé de l'application de la *Planning Act* et des moyens pour assurer l'intéressement du public. La Commission reconnaît que pour le gouvernement, il existe des considérations qui subissent l'influence de nombreux facteurs dont le calendrier, la portée des changements proposés et les opinions partagées par la majorité des Insulaires. Si le gouvernement décide d'élaborer une vision, des principes et des déclarations provinciales d'intérêt comme le propose le présent rapport, il devra se doter de structures et de moyens à l'interne

La Commission observe avec une certaine inquiétude que le Land Use Coordinating Committee (LUCC), l'organe interministériel interne chargé de conseiller le Conseil exécutif et les comités du Conseil des ministres sur les questions concernant la politique en matière d'aménagement des terres, est inactif depuis un certain temps et le reste encore aujourd'hui. Le LUCC a été mis sur pied par le gouvernement dans le but de guider la mise en œuvre du rapport de la Commission royale de 1990. Son mandat a été révisé par le Conseil exécutif en 2000, et il a alors été ajusté. La Commission croit fermement que le LUCC doit jouer un rôle clé en supervisant le processus, en préparant les documents clés requis pour lancer les consultations publiques et en mettant en application les décisions prises par le Conseil exécutif.

La Commission recommande :

5. Que le Land Use Coordinating Committee soit chargé de la coordination des mesures gouvernementales internes liées à l'élaboration d'une politique provinciale en matière d'aménagement des terres.

ENGAGEMENT DU PUBLIC

Outre le leadership fourni par le LUCC, l'élaboration d'une politique provinciale en matière d'aménagement des terres nécessitera un soutien important du ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail sous la forme d'un personnel chargé de la planification. De l'avis de la Commission, le ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail (CACT) ne dispose pas, sur le plan de la planification, des moyens susceptibles de lui permettre de s'acquitter convenablement de ses responsabilités actuelles.

Lorsqu'il évaluera la recommandation suivante de la Commission – « Que le gouvernement provincial accroisse fortement les capacités professionnelles en matière d'aménagement au sein du ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail » – CACT devra prendre en considération les besoins actuels et futurs auxquels devra faire face le personnel de planification du ministère.

Outre le rôle de coordination du LUCC et le soutien professionnel apporté par les planificateurs de CACT, le processus devra compter sur une stratégie d'engagement du public. La Commission pense qu'il sera absolument critique pour le succès du processus de consultation publique que l'on s'assure de la participation active d'un groupe de personnes de la collectivité, choisies par le gouvernement pour leurs connaissances et leur expérience dans des domaines comme l'industrie primaire, l'environnement, l'urbanisme et l'aménagement communautaire, l'administration municipale et le tourisme. Le groupe participerait aux réunions publiques, mènerait les consultations au nom du gouvernement provincial, guiderait le travail des fonctionnaires, et ferait rapport au gouvernement des conclusions et des recommandations.

La Commission recommande :

6. Que le gouvernement provincial nomme, peu après la publication du présent rapport, un groupe de travail qui sera chargé d'élaborer une stratégie d'intéressement du public à la question de l'aménagement des terres, de guider les travaux du personnel gouvernemental, de mener des consultations publiques et de faire rapport de ses conclusions et recommandations de façon périodique.

APPLICATION DU PLAN D'AMÉNAGEMENT DES TERRES À TOUTE LA PROVINCE

L'élaboration d'une vision, de principes et de déclarations provinciales d'intérêt et leur consécration dans les lois et règlements applicables constituent un processus qui, de l'avis de la Commission, pourrait être mené à bien en l'espace de deux ans. Ce n'est qu'ensuite que pourrait commencer la phase de préparation de nouveaux plans officiels et de modification des plans existants. La Commission admet que ce contretemps entraînera le maintien et la prolongation des règlements régissant les zones spéciales d'aménagement, même dans les municipalités qui disposent d'un plan officiel dûment approuvé. Dans l'intervalle, le gouvernement provincial continuerait à traiter les demandes de lotissement et d'aménagement conformément aux règlements modifiés (voir les recommandations concernant les lotissements et projets d'aménagement et les Zones spéciales d'aménagement).
La Commission concède qu'il est peu probable que toutes les régions de la province puissent se constituer en municipalité dans ce délai de deux ans. Toutefois, on s'attendrait à ce que les municipalités existantes aussi bien que les nouvelles élaborent des plans officiels conformément aux lignes directrices de la nouvelle politique provinciale en matière d'aménagement des terres et soumettent ces plans à l'approbation du Ministre, comme le prescrirait une version révisée de la *Planning Act*. En ce qui concerne les collectivités non couvertes par des plans municipaux officiels, le gouvernement provincial pourrait élaborer et appliquer une forme de zonage après avoir consulté les résidents des collectivités visées, et le personnel de CACT appliquerait les règlements pertinents aux projets de lotissement et d'aménagement comme c'est actuellement le cas. La Commission reconnaît que cela représentera une série révisée de règles, mais comme nous l'avons dit dans l'introduction de la présente section du rapport, presque sans exception, les particuliers et les groupes qui ont comparu devant nous ont préconisé l'adoption, en matière d'aménagement du territoire, d'une approche mieux coordonnée et plus inclusive à l'Île du Prince Édouard. Or, il n'existe qu'une seule façon d'y arriver.

Dans les sections qui suivent, la Commission analysera des questions précises liées à l'utilisation des terres et proposera des solutions.

TERRES AGRICOLES

L'agriculture est l'une des deux principales utilisations des terres à l'Île du Prince Édouard; 39 % du territoire lui était consacré en 2000, comparativement à 48 % pour la couverture forestière. Les mesures statistiques du volet production de l'industrie agricole laissent entrevoir une industrie en difficulté :

- les recettes monétaires agricoles représentent une part de plus en plus faible du produit intérieur

brut (PIB) de la province, tombant à 6,7 % en 2007;
- la superficie totale consacrée à l'agriculture diminue graduellement depuis 1986;
- le revenu total net que les agriculteurs tirent des exploitations agricoles était négatif en 2007 et 2008[37]; et
- la valeur en capital des terres et bâtiments n'a pas suivi l'inflation.

Le rapport de la Commission sur l'avenir agricole et agroalimentaire conclut qu'il [TRADUCTION] « […] s'est installé un cercle vicieux caractérisé par une diminution des bénéfices, une consolidation et une intensification des activités qui a des effets négatifs sur l'environnement et fait perdre aux agriculteurs le respect de la collectivité »[38] . Dans son rapport, la Commission présente une série d'objectifs ambitieux qui, s'ils étaient atteints, auraient pour effet de renverser la tendance et de faire de nouveau de l'agriculture une industrie viable [TRADUCTION] « […] qui puisse nourrir le monde en laissant une empreinte environnementale plus petite »[39].

Un certain nombre de groupes et de personnes ont confirmé que l'industrie agricole traverse une période difficile. De fait, la Commission a entendu autant d'exploitants agricoles qui considèrent leurs terres comme un actif liquide que d'agriculteurs qui voient dans leur exploitation le fondement de leur moyen de subsistance qui est critique pour l'avenir de l'industrie. Autrement dit, il semblerait que de nombreux agriculteurs envisagent de vendre la totalité ou une partie de leurs terres pour financer leur retraite ou faire face à des besoins de liquidités à court terme, peut-être en partie en raison de la conjoncture économique actuelle dans l'industrie agricole.

Voici un résumé de ce que la Commission a entendu de trois groupes agricoles, le Syndicat national des cultivateurs, la Fédération de l'agriculture et l'Office de la pomme de terre :

- On craint que la constitution en municipalité de toute l'Île ne se traduise par une batterie confuse d'arrêtés qui limiteraient la capacité des agriculteurs de produire des denrées alimentaires;
- Une constitution en municipalité de toute l'Île augmenterait les impôts fonciers que doivent payer les agriculteurs et exacerberait encore plus la fracture entre zones urbaines et rurales;
- Les agriculteurs doivent être mieux indemnisés pour cesser d'exploiter les terres qui se trouvent dans les zones tampons, lesquelles devraient pouvoir varier au lieu d'être d'une largeur fixe;
- Les agriculteurs ont besoin d'une meilleure protection contre les plaintes et contestations judiciaires émanant de leurs voisins qui ne sont pas agriculteurs;
- En cas d'élaboration d'un plan global d'aménagement des terres, il devra comprendre un cadre de réglementation appliqué uniformément partout dans la province;
- Les agriculteurs doivent être mieux indemnisés pour adopter des habitudes d'utilisation des terres qui contribuent au bien collectif;
- Si la préservation des terres agricoles présente un avantage social, il faut alors élaborer et appliquer des approches financées par les deniers publics; et
- Les producteurs agricoles ont besoin d'un cadre de réglementation souple et à base scientifique pour continuer à assurer leur viabilité sur les plans économique et environnemental.

La Commission a exploré ces questions avec les associations professionnelles agricoles au cours des audiences publiques et, une fois celles-ci terminées, avec des fonctionnaires provinciaux et au moyen de ses propres recherches.

La question de l'impôt foncier

La *Real Property Assessment Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. R-4, prévoit l'imposition réduite des terres agricoles, des terres boisées et des terres brutes. Le Trésor provincial a donné à la Commission un exemple du mode de fonctionnement de ce système fiscal.

- Une parcelle de terre agricole défrichée ayant une valeur marchande de 2000 $ l'acre est évaluée, aux fins de l'impôt foncier, au taux agricole préférentiel de 150 $ l'acre pour des terres de premier ordre de catégorie 2, taux qui tombe à 100 $ l'acre pour des terres de catégorie 3, et à la moitié du taux agricole pour les terres boisées. Les marécages et les terres incultes dont un véritable exploitant agricole est propriétaire sont évaluées au taux de 30 $ l'acre;
- Si l'on applique le taux provincial d'imposition foncière de 1 $ par tranche de 100 $ de valeur imposable aux terres agricoles de catégorie 2, l'impôt payable s'élève à 1,50 $ l'acre;

[37] Trésor provincial de l'Île-du-Prince-Édouard. Juin 2009. *35e Révision statistique annuelle 2008.* pp. 77-83.
[38] Commission sur l'avenir agricole et agroalimentaire à l'Île-du-Prince-Édouard. Janvier 2009. *Growing the Island Way : The Next Chapter for the Agriculture and Agri-Food Economy of Prince Edward Island.* p. 39.
[39] *Ibid.* p. 5.

- La superficie agricole sur laquelle l'impôt doit être payé peut bénéficier d'une réduction supplémentaire grâce à des crédits d'impôt applicables aux terres où la culture en rang est impossible en raison d'une pente excessive ou des exclusions associées aux zones tampons;
- À titre de comparaison, il faudrait payer un impôt foncier de 500 $ l'acre sur le même terrain agricole défriché s'il était désigné comme un lot de lotissement ayant une valeur marchande évaluée à 50 000 $; et
- La construction d'une résidence sur ce même lot d'un acre pourrait raisonnablement en porter la valeur marchande à 150 000 $, et l'impôt foncier à payer augmenterait alors pour se chiffrer à 1 500 $.

Dans cet exemple, les terres non aménagées appartenant à un véritable agriculteur sont frappées d'un taux d'imposition de l'ordre de 0,1 %, soit un millième de l'impôt foncier qu'il faut payer sur la même parcelle une fois qu'elle a été lotie. Il est donc clair que la politique provinciale en matière d'impôt foncier est déjà très favorable aux véritables exploitants agricoles. Il est également évident qu'une fois qu'un agriculteur a pris la décision de lotir, la politique fiscale le traite de la même manière que tout autre propriétaire foncier qui espère tirer un gain financier du lotissement d'un bien-fonds. Toutefois, le Trésor provincial admet qu'il ne sait pas exactement dans quelle mesure la politique en matière d'impôt foncier a eu des répercussions sur les décisions que les agriculteurs ont prises en matière d'utilisation des terres et d'aménagement. La Commission souscrit à cette évaluation et elle n'est pas prête à proposer des changements à ce stade.

La Commission recommande :

7. Qu'avant de songer à adopter des mesures supplémentaires pour influer sur l'utilisation et l'aménagement des terres agricoles, on procède à une évaluation de l'impact de la politique actuelle en matière d'impôt foncier.

Protection des pratiques agricoles normales

En 1997, la Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres exploitables recommandait au gouvernement de légiférer afin d'offrir une mesure supplémentaire de protection aux agriculteurs qui exploitent leurs terres en suivant des pratiques agricoles normales. L'article 2 de la *Farm Practices Act*, qui a été adoptée en 1998, décrit l'étendue de la protection accordée :

> *[TRADUCTION]*
> *L'agriculteur qui*
>
> *a) a recours à des pratiques agricoles normales; et*
> *b) se conforme à la Environmental Protection Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. E-9, à la Pesticides Control Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-4, à la Public Health Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-30, à la Planning Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-8, à la Agricultural Crop Rotation Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. A-8.01, et aux règlements établis en vertu de ces lois, est dégagé de toute responsabilité en nuisance pour tout dérangement, y compris l'odeur, le bruit, la poussière, la vibration, la lumière ou la fumée, causé par l'exploitation agricole, et il ne peut être empêché, par voie d'injonction ou autre ordonnance, de poursuivre une exploitation agricole parce qu'elle cause ou crée du bruit, une odeur, de la poussière, une vibration, de la lumière ou tout autre dérangement.*

La loi prévoit la nomination d'une Farm Practices Board (commission de protection des pratiques agricoles) dont la majorité des membres, y compris le président, doivent être proposés par des organisations agricoles. La *Loi* habilite cette commission à statuer sur les plaintes et à offrir des services de médiation aux parties qui ont un litige relativement à une pratique agricole. Lorsque la commission décide de tenir une audience, la majorité des membres du comité, dont le président, doivent être des représentants des organisations agricoles. De plus, la commission a le pouvoir de définir ce qui constitue une « pratique agricole normale » en fonction soit de sa propre interprétation de la définition qui se trouve dans la *Loi*, soit d'un code de pratique soumis par une organisation agricole. Dans le cadre du processus qui mène à l'adoption d'un code de pratique pour un type précis d'activité agricole, la commission n'est pas tenue de consulter les parties intéressées ou le public. Enfin, les décisions de la commission sont définitives en dehors des questions de droit qui peuvent être portées en appel devant la Cour suprême de l'Île du Prince Édouard.

On a également fait part à la Commission des craintes que les municipalités n'adoptent des arrêtés susceptibles de porter atteinte aux pratiques agricoles normales, ou encore que le gouvernement provincial puisse en faire de même. La *Farm Practices Act* tient compte de cette possibilité à l'article 16 :

> *[TRADUCTION]*
> *Tout agriculteur, association professionnelle agricole ou organisation agricole peut renvoyer à la Commission pour révision tout projet de loi, de politique ou d'arrêté ou d'initiative municipal susceptible de porter atteinte à une activité agricole ou de restreindre des pratiques agricoles normales.*

Cette Commission est par ailleurs autorisée à réviser le projet, à déterminer s'il pourrait nuire ou imposer une limite à une pratique agricole normale et faire rapport de ses conclusions au ministre de l'Agriculture.

Aucune preuve n'a été présentée à la Commission à l'appui de la suggestion selon laquelle les municipalités qui se sont dotées d'un plan officiel et d'un arrêté de zonage ou d'aménagement ou d'un arrêté régissant expressément les activités agricoles pourraient être hostiles aux pratiques agricoles normales. En fait, l'arrêté de zonage et d'aménagement de la ville de Stratford renferme une disposition particulière décrivant les utilisations et pratiques autorisées dans sa « zone de réserve agricole »[40] qui ont pour objet de protéger les terres agricoles contre les projets d'aménagement et d'assurer la compatibilité des utilisations agricoles et non agricoles. De plus, les quatre plus grandes municipalités reçoivent peu de plaintes au sujet des pratiques agricoles normales. En résumé, donc, la Commission est d'avis que les plans adoptés par les municipalités tiennent suffisamment compte de l'agriculture dans leurs limites territoriales et qu'il serait difficile de concevoir un texte de loi attribuant aux organisations agricoles plus de pouvoirs que ne le fait la *Farm Practices Act* pour protéger les droits des agriculteurs de cultiver la terre.

[40] Ville de Stratford. Décembre 2006. *Town of Stratford Zoning and Subdivision Control (Development) Bylaw.* Arrêté municipal n° 29. Article 19 - pp. 100-102.

En ce qui concerne la disposition permettant aux organisations agricoles de soumettre les codes de pratique à l'approbation de la Commission, c'est avec surprise que la Commission a appris qu'aucun code n'avait été publié au cours des onze années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la *Loi*. Aucune raison satisfaisante n'a été donnée pour expliquer cette omission apparente, si ce n'est le fait que la Commission reste active dans son rôle de médiatrice des différends. Le témoignage que la communauté de O'Leary a présenté à la Commission indique que ces services de médiation ne donnent pas toujours des résultats satisfaisants[41]. La Commission est d'avis qu'il est dans l'intérêt de l'industrie agricole et du grand public que le Conseil de révision des pratiques agricoles joue un plus grand rôle dans l'établissement de codes de pratique en agriculture.

La Commission recommande :

8. Que le ministre de l'Agriculture encourage le Conseil de révision des pratiques agricoles à revoir son rôle et à prendre une part plus active dans la promotion de l'élaboration et de l'application de codes de pratique applicables aux exploitations agricoles.

Dans son mémoire à la Commission, la Fédération de l'agriculture a proposé l'inclusion d'une déclaration dans toutes les opérations foncières portant sur l'achat de terres situées à moins d'un kilomètre d'une exploitation agricole active[42]. Une telle déclaration aurait pour but d'informer l'acquéreur que des activités agricoles normales peuvent causer des désagréments sous forme de poussière, de bruit, d'insectes, de lumière, d'odeurs, de fumée, de circulation, de vibrations et de fonctionnement de machines, de nuit comme de jour, et donner lieu au stockage et à l'emploi de fumier et à l'application, par voie de pulvérisation ou autrement, d'engrais chimiques, de produits d'amendement du sol et de pesticides. L'Office de la pomme de terre a également laissé entendre qu'il fallait en faire davantage afin de [TRADUCTION] « […] protéger les agriculteurs contre les plaintes ou les actions en justice concernant des pratiques […] qui peuvent être considérés comme des "pratiques agricoles normales »[43]. La Commission convient que cette proposition devrait être examinée de façon plus approfondie, éventuellement par le Conseil de révision des pratiques agricoles.

Dédommagement des agriculteurs pour leur contribution au bien collectif

La Commission a entendu les organisations agricoles affirmer que les producteurs méritent d'être dédommagés pour les différentes contributions qu'ils font à la société en adoptant des pratiques de gestion des terres. Bien qu'il n'existe pas à l'Île de consensus au sujet du fait que tout ce que les agriculteurs font contribue au bien collectif, les gouvernements ont répondu au nom de la population en lançant différents programmes destinés à promouvoir des pratiques plus écologiques. Ces mesures incitatives ont pris différentes formes :

- crédits d'impôts fonciers provinciaux sur les terres retirées de la production en raison d'une forte pente ou de restrictions sur les zones tampons;
- programme Alternative Land Use Services (ALUS) qui indemnise les agriculteurs qui acceptent de ne plus exploiter certaines terres pour diverses mesures de conservation;
- projet de ferme environnementale, une initiative facultative qui aide les agriculteurs à évaluer leurs activités en mettant l'accent sur la sensibilisation à l'environnement;
- diminution des primes d'assurance-récolte pour les agriculteurs qui adoptent des mesures particulières de conservation du sol;
- Programme Canada PEI Agricultural Stewardship Program qui prévoit l'octroi d'une aide technique et financière aux agriculteurs pour toute une série de mesures de conservation du sol et de l'eau; et
- traitement fiscal favorable des investissements effectués par les agriculteurs pour améliorer les pratiques de gérance environnementale.

La Commission est au courant des difficultés financières que connaissent les agriculteurs et elle convient que la société doit faire sa part pour protéger son approvisionnement alimentaire stratégique et préserver un mode de vie qui est fondamental pour l'identité de l'Île. Nous avons recommandé plus haut de ne pas apporter de nouveaux changements à la politique provinciale en matière d'impôt foncier jusqu'à ce que les effets des dernières modifications

[41] Communauté de O'Leary. Juin 2009. *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale*. p. 2.
[42] Fédération de l'agriculture de l'Île-du-Prince-Édouard. Juin 2009. *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale*. p. 3.
[43] Office de la pomme de terre de l'Île-du-Prince-Édouard. Juin2009. Présentation PowerPoint. http ://www.gov.pe.ca/photos/original/clg_potatobd_09.pdf

soient convenablement évalués. La Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine a recommandé en juin 2008[44] l'adoption de mesures pour encourager les exploitants agricoles à se conformer à la *Agricultural Crop Rotation Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. A-8.01. La Commission a obtenu l'assurance que le projet de ferme environnementale se poursuivra dans un avenir prévisible et que les gouvernements fédéral et provincial continueront à offrir un soutien technique et financier au moyen de programmes à frais partagés comme le Programme Canada/Île-du-Prince-Édouard de gérance agroenvironnementale.

Pour ce qui est de l'ALUS, la Commission prend bonne note de la recommandation de la Fédération de l'agriculture selon laquelle ce programme devrait bénéficier d'un financement additionnel en sus du crédit budgétaire actuel (un million de dollars pour l'année financière 2009-2010) afin de dédommager les agriculteurs qui adoptent des mesures de protection des terres contre les projets d'aménagement ainsi que des mesures de protection de l'environnement, que ces mesures soient obligatoires ou facultatives. Toutefois, comme les crédits affectés à ce programme ne sont pas épuisés, il semblerait qu'il faudrait faire une meilleure promotion de ses avantages auprès des agriculteurs et autres propriétaires fonciers admissibles avant d'augmenter son financement. Par ailleurs, la Commission croit fermement que le gouvernement devrait consulter les groupes d'agriculteurs, les groupes environnementalistes et les autres groupes de propriétaires fonciers dans le but d'étendre les critères d'admissibilité au programme afin d'inclure d'autres activités qui aboutissent au retrait de terres fragiles de la production de produits alimentaires et de fibres ligneuses. Il pourrait s'agir par exemple de haies et de brise-vent, et d'aires naturelles comme les terres humides.

La Commission recommande :

9. Que les critères du programme Alternative Land Use Services (ALUS) soient révisés et élargis et que le budget soit ajusté en conséquence.

Préservation des terres agricoles

Étant donné la place importante qu'ont pris les arguments en faveur de la protection de l'agriculture et de la préservation des terres agricoles qui ont été présentés aux commissions royales de 1973 et de

[44] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Juin 2008. *Rapport de la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine.* 56 pp.

1990 et à la Table ronde de 1997, la Commission a été étonnée que cette fois-ci, la question donne lieu à si peu de commentaires. Cela reflète peut-être la fragilité actuelle de l'industrie agricole. La Commission sur l'avenir agricole et agroalimentaire n'a pas traité de la question des terres, même de manière indirecte, dans son rapport final. Le gouvernement provincial a informé la Commission qu'il n'a pas de politique de préservation des terres agricoles et n'a pas l'intention d'en élaborer une dans un proche avenir.

L'agriculture est l'épine dorsale de l'économie de l'Île depuis l'établissement des premiers Européens dans les années 1720. La Commission sur l'avenir agricole et agroalimentaire a proposé une stratégie ambitieuse destinée à mettre l'industrie en position favorable pour la croissance et la prospérité une fois que le ralentissement économique actuel sera chose du passé. Tout indique en effet que les prix des aliments rebondiront, tout comme l'agriculture. Cependant, dans le climat économique actuel, les agriculteurs voient de plus en plus dans la terre une source de revenu de retraite plutôt que l'un des facteurs primaires de production nécessaires pour assurer la survie à long terme du secteur.

Au moins trois provinces ont réussi à s'attaquer à la question du zonage des terres agricoles – la Colombie Britannique, le Québec et l'Ontario. En Colombie Britannique, l'Agricultural Land Reserve (ALR) a été créée en 1974 dans le but de protéger les terres agricoles qui disparaissaient au rythme de 6 000 hectares (15 000 acres) par an. Il s'agit d'une zone provinciale d'utilisation agricole couvrant 47 000 km² (11,6 millions d'acres) dans les limites de laquelle l'agriculture est reconnue comme une utilisation prioritaire des ressources; les activités agricoles sont encouragées et les utilisations non agricoles sont réglementées. Les propriétaires fonciers désireux de lotir des terres qui se trouvent dans les limites de l'ALR ou encore de les affecter à des fins non agricoles doivent en demander l'autorisation à l'Agricultural Land Commission. Le gouvernement de la Colombie Britannique ne versait aucun dédommagement aux propriétaires fonciers même si la mesure législative leur imposait de nouvelles restrictions sur la façon dont ils pouvaient disposer de leurs terres.

Au Québec, la *Commission de protection du territoire agricole du Québec* a été créée en 1978. Elle fonctionne essentiellement de la même manière que l'Agricultural Land Commission de la Colombie Britannique, avec une responsabilité renforcée en ce qui concerne la protection des activités agricoles. La zone agricole provinciale du Québec, qui couvre une superficie de 63 500 km² (15,7 millions d'acres), a été définie à l'issue d'une vaste campagne de consultations des résidents, de la communauté agricole et des administrations locales. Là encore, les propriétaires fonciers visés par le zonage agricole n'ont reçu aucune indemnisation.

En Ontario, il n'existe pas de loi applicable à l'ensemble de la province, sans doute parce que de vastes étendues de terres dans le nord et l'ouest ne subissent aucune pression. Le gouvernement provincial a cependant décidé que des mesures spéciales étaient nécessaires pour protéger la région la plus menacée par les projets d'aménagement, soit la partie sud-est de la province. En 2005, après un moratoire sur les projets d'aménagement, le gouvernement provincial a adopté la *Loi de 2005 sur la Ceinture de verdure*, créant ainsi une zone protégée de façon permanente de 7 300 km² (1,8 million d'acres) d'espaces verts, de terres agricoles, de forêts et de terres humides autour de la région appelée le « Golden Horseshoe ». La Ceinture de verdure s'étend de la région située au sud de Peterborough à l'est jusqu'aux chutes Niagara au sud et en direction nord le long de la péninsule Bruce. D'importantes entités géographiques comme la moraine d'Oak Ridges, le parc de la vallée de la Rouge et l'escarpement du Niagara ainsi que des centaines de villes et villages et quelque 7 100 fermes se trouvent dans ces limites. Le plan de la Ceinture de verdure a pour objet de protéger des terres et des terres agricoles écosensibles, la principale utilisation des terres, contre l'aménagement et l'étalement urbain. En termes comparatifs, cette ceinture est plus grande que l'Île du Prince Édouard. Aucun dédommagement n'a été versé aux propriétaires fonciers touchés par la création de la Ceinture de verdure. L'objectif déclaré du gouvernement de l'Ontario est d'étendre la Ceinture de verdure afin d'englober les municipalités voisines, en partie pour contrer une tendance naissante à l'urbanisation discontinue.

À l'heure actuelle, sur presque tout le territoire de l'Île, un agriculteur peut vendre ses terres, les lotir ou les aménager sans trop de restrictions en dehors de celles que renferme les Règlements en matière de lotissement et d'aménagement administrés par CACT. Certes, les terres agricoles vendues à un non-résident ou à une société doivent être enregistrées en vertu du Programme d'identification des terres, et l'utilisation de leurs ressources est de ce fait protégée pendant au moins dix ans.

À l'opposé, les plans de zonage de Summerside, Cornwall et Stratford délimitent d'importantes étendues de réserves agricole, et des terres vacantes dont le zonage est résidentiel restent affectées à la production agricole dans de nombreux cas. Selon

l'information obtenue des dirigeants de ces trois municipalités, il n'existe pas de plan visant à convertir des terres agricoles à d'autres utilisations, et les agriculteurs et promoteurs n'ont pas exercé de pressions en ce sens ces derniers temps. Bien que Charlottetown ne dispose pas d'une zone agricole classée, ses arrêtés municipaux indiquent que l'agriculture est une utilisation autorisée sur les terres non aménagées de toute zone résidentielle. Dans les quatre plus grandes municipalités, les agriculteurs continuent à produire des aliments dans un cadre urbain, avec la bénédiction des plans officiels de leurs conseils.

Même dans les municipalités peu peuplées, les élus municipaux se sont attaqués à la question de l'utilisation des terres et des plans de lotissement et d'aménagement. Ainsi, Alberton, Kensington et Souris ont créé des zones agricoles classées. Tout en reconnaissant qu'il n'existe que très peu de terres agricoles dans les limites de la ville, le plan officiel de Souris prévoit ce qui suit[45] :

> *[TRADUCTION]*
> *Le Conseil a adopté comme principe de désigner les parcelles importantes de terrain vacant situées dans les limites de la ville qui ont le potentiel de rester consacrées à une production agricole viable. Ces parcelles resteront désignées à des fins agricoles tant qu'elles ne seront pas requises pour répondre aux besoins de la croissance résidentielle.*

Le plan officiel de Borden-Carleton fixe deux objectifs à sa zone agricole[46] :

> *[TRADUCTION]*
> - *protéger la qualité des terres agricoles contre un aménagement prématuré; et*
> - *veiller à ce que tout nouveau projet d'aménagement non agricole n'entre pas en conflit avec les utilisations agricoles actuelles ou l'expansion de ces utilisations dans la zone agricole.*

Le plan officiel de la communauté de Brackley va encore plus loin[47] :

> *[TRADUCTION]*
> *Le Conseil a adopté comme principe d'autoriser d'autres activités d'utilisation des terres au sein de la communauté à condition que ces activités ne portent pas atteinte à la viabilité à long terme du secteur agricole de l'économie de la communauté.*

Selon le plan officiel de la communauté de North Shore, qui englobe Stanhope et West Covehead, le principal objectif en ce qui concerne l'utilisation future des terres est[48] :

> *[TRADUCTION]*
> *[…] d'encourager un aménagement non agricole limité au sein de la communauté, tout en lui conservant son caractère rural, axé sur les ressources.*

Les décisions difficiles en matière d'utilisation des terres et de zonage que les résidents de ces communautés ont prises devraient rassurer l'industrie agricole en lui montrant que la planification ne constitue pas une menace et que l'industrie agricole a une grande importance traditionnelle et stratégique pour les communautés de l'Île qui sont constituées en municipalité.

La Commission pour l'aménagement du territoire et pour la gouvernance locale convient que les agriculteurs devraient être indemnisés équitablement s'ils choisissent de vendre leurs terres. Cela étant dit, deux choses préoccupent la Commission. Premièrement, les terres agricoles sont affectées à d'autres utilisation et retirées pour toujours du secteur de la production alimentaire à un rythme alarmant, en particulier dans les collectivités dépourvues de plan officiel. Deuxièmement, cela fait très longtemps que la question de la préservation des terres agricoles n'a pas fait l'objet d'un débat public. D'autres provinces canadiennes ont réussi à s'attaquer à cette question et il n'y a pas de raison que nous ne puissions pas le faire. Si les terres sont zonées agricoles et que l'exploitant agricole désire les vendre ou les lotir à des fins d'aménagement, ce dernier devrait alors demander un changement d'utilisation, de la même manière que tout autre propriétaire foncier serait tenu de le faire lorsqu'un plan effectif d'aménagement des terres est en vigueur. La Commission croit fermement qu'il ne faudrait pas permettre que les décisions des propriétaires fonciers de lotir ou d'aménager des terres à d'autres fins ne compromettent l'avenir de l'industrie agricole, sauf dans les cas où il peut être démontré que cela est amplement justifié. Il devrait être évident que la

[45] Ville de Souris. Novembre 2001. *Town of Souris Official Plan.* P. Wood & Associates. p. 30.
[46] Communauté de Borden-Carleton. Octobre 2006. *Community of Borden-Carleton Official Plan*. p. 11.
[47] Communauté de Brackley. 2006. *Community of Brackley Official Plan*. p. 13.
[48] Communauté de North Shore. 2004. *Community of North Shore Official Plan*. p. 5.

société de l'Île a un intérêt à long terme dans ce dossier et que tout le monde devrait avoir son mot à dire sur ce qu'il adviendra de cette unité de production des plus fondamentale, la terre elle-même.

La Commission recommande :

10. Que toute politique provinciale en matière d'aménagement des terres fasse une priorité de la préservation des terres agricoles et que tous les plans d'aménagement des terres, municipaux et autres, prévoient une zone de terres agricoles classées lorsque cela est jugé opportun.

Zones tampons

En réponse au rapport de 1997 de la Table ronde, le gouvernement provincial a restreint les activités de tous les propriétaires fonciers, dont les agriculteurs, à moins de quinze mètres d'un cours d'eau ou d'une zone humide. La bande de terre de quinze mètres est appelée « zone tampon » dans les *Règlements sur la protection des cours d'eau et des zones humides* établis en vertu de la *Environmental Protection Act*. Bien que les associations agricoles qui ont comparu devant la Commission n'aient pas contesté la nécessité de protéger les cours d'eau et les zones humides, elles se sont par contre élevées contre la largeur de quinze mètres de la zone tampon qu'elles jugent arbitraire. Elles se sont demandées s'il existe une justification scientifique pour expliquer cette décision et l'une de ces associations, la Fédération de l'agriculture, a recommandé que les règlements soient modifiés en introduisant le concept d'une zone tampon « de largeur variable ciblée »[49].

La Commission a consulté le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts à ce sujet et a également mené ses propres recherches sur la question. La Commission est d'avis que le gouvernement provincial n'avait pas d'autre choix que d'agir devant l'augmentation de la fréquence de la mortalité massive de poissons, l'envasement des cours d'eau et la contamination de ces derniers en raison de l'écoulement des engrais. Bien que la largeur idéale de la zone tampon reste à déterminer, la Commission pense qu'il serait prématuré de modifier la réglementation actuelle avant que l'on en sache davantage. De plus, il semble que la mise en application d'une zone tampon de largeur variable serait quasiment impossible. Avec le temps, la couverture végétale se développera, un nouvel habitat faunique s'établira et l'état des cours d'eau devrait s'améliorer. Dans l'intervalle, les agriculteurs qui retirent des terres de la production sont indemnisés au moyen de crédits d'impôts fonciers, et le programme ALUS les incite à accroître leurs efforts d'intendance au moyen de mesures additionnelles de conservation des sols. La Commission conclut qu'il faut plus de temps pour évaluer l'efficacité des mesures actuelles.

La Commission recommande :

11. Que le gouvernement provincial conserve les mesures législatives actuelles en matière de zones tampons qui obligent les propriétaires fonciers à limiter leurs activités dans une zone de quinze mètres le long de tous les cours d'eau.

TERRES BOISÉES

Les forêts couvrent près de la moitié de la province et les terres sur lesquelles elles se trouvent appartiennent à des milliers de propriétaires de lots boisés. Lors de l'automne 2004, le gouvernement provincial a lancé une révision de la Politique forestière de 1987 en ordonnant aux membres du Conseil des forêts publiques de tenir des audiences dans toute la province. Ce processus a finalement abouti à la publication en 2006 de la Politique forestière actuelle intitulée *Rétablir un équilibre dans les forêts de l'Île*. Voici le texte de l'énoncé de vision de la nouvelle Politique forestière[50] :

> *[TRADUCTION]*
> *Notre vision cible l'amélioration de la qualité de nos forêts. Ainsi l'Île-du-Prince-Édouard jouira de forêts acadiennes abritant une diversité de plantes et d'animaux d'où nous tirerons des retombées économiques et à partir desquelles nous produirons des biens et services de nature écologique essentiels au bien-être et à la*

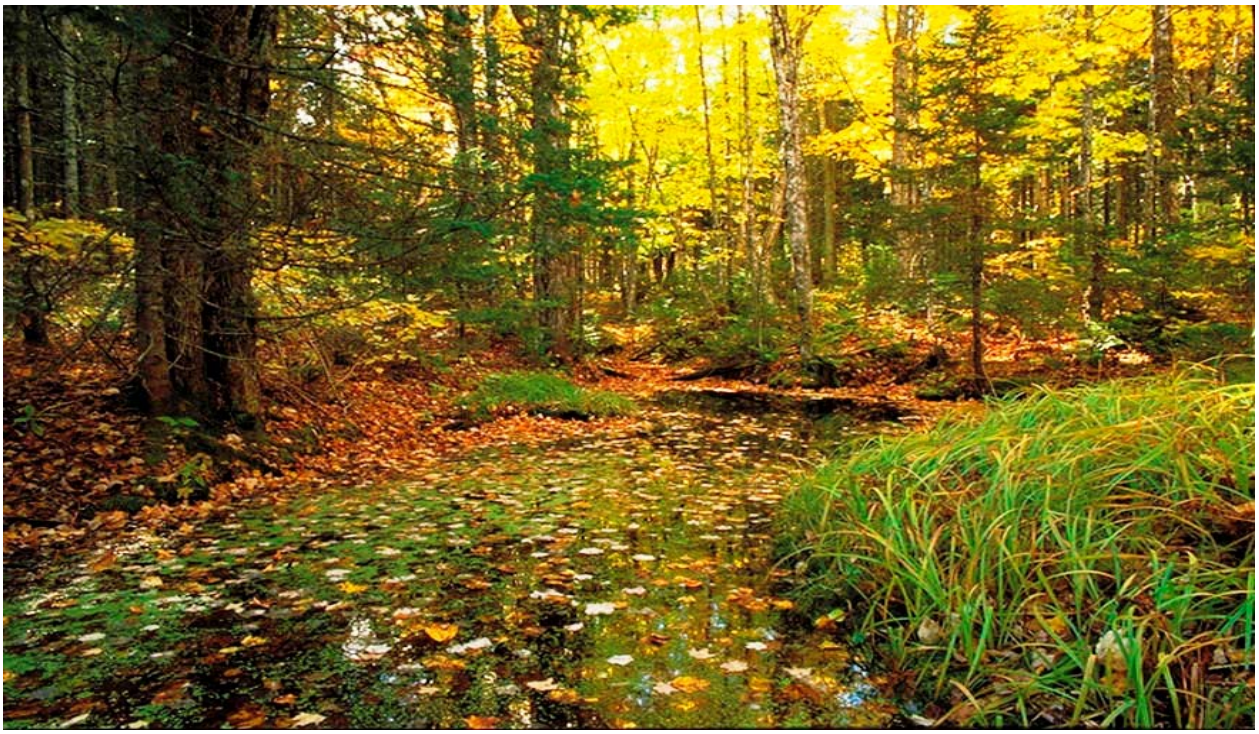
[49] Fédération de l'agriculture de l'Île-du-Prince-Édouard. Juin 2009. *Présentation à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale*. p. 7.

[50] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. 2006. *Rétablir un équilibre dans les forêts de l'Île. Politique forestière de l'Île-du-Prince-Édouard*. p. 3.

santé des gens. Nos forêts recèleront non seulement des sources de richesse telles le bois, les produits non ligneux et les produits à valeur ajoutée, mais favoriseront aussi la création d'emplois et d'autres sources de richesse. On pourra y pratiquer des activités récréatives et éducatives; une faune sauvage diversifiée y trouvera refuge; elles purifieront l'air et l'eau, protégeront le sol, produiront des puits et des bassins de carbone, favoriseront le cycle des substances nutritives et seront les gardiennes de valeurs esthétiques et spirituelles. Le lien entre les insulaires et la forêt sera resserré, favorisant ainsi l'accroissement de leur appréciation et de leur compréhension de la richesse de ces lieux.

La Commission a entendu deux spécialistes de l'industrie forestière pendant les audiences publiques et elle a également consulté des fonctionnaires de la Division des forêts, de la pêche et de la faune du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts. Étant donné qu'il ne semble pas y avoir d'organe représentant les intérêts de l'industrie, que ce soit au niveau régional ou provincial, la Commission a dû faire preuve de jugement pour définir quelles étaient les questions dans le domaine des forêts qui relevaient de son mandat. Pour être honnête, il faut reconnaître que c'est l'une des personnes qui a fait une présentation qui a suggéré que le gouvernement provincial devrait promouvoir la création d'un conseil des forêts.

L'histoire récente de l'industrie forestière à l'Île du Prince Édouard illustre le cycle classique d'expansion et de ralentissement que connaît un fournisseur marginal de production primaire, en l'occurrence du bois à pâte et du bois de construction, ou bois de colombage. À compter du début des années 1990, le secteur des résineux de l'industrie forestière – constitué de sociétés de récolte et de camionnage et de scieries – s'est préparée en vue d'approvisionner les marchés nord-américains en pleine expansion. La demande était forte et le dollar canadien était faible par rapport au dollar américain. Les propriétaires de lots boisés recevaient pour leur bois sur pied des prix qu'ils ne pouvaient tout simplement pas refuser. Les niveaux de récolte de résineux atteignirent un sommet au cours de la période 2002-2004, avec 567 000 mètres cubes (156 400 cordes) de bois par an, pour ensuite tomber à 78 000 mètres cubes (21 500 cordes) en 2008[51]. Non seulement le marché s'est-il effondré en raison de la récession et de la force du dollar canadien, mais la surexploitation a eu pour effet d'épuiser gravement la ressource. À l'opposé, d'autres secteurs de l'industrie comme ceux du sciage feuillu, du bois de chauffage et de la transformation à valeur ajoutée sont restés relativement florissants et stables.



[51] Trésor provincial de l'Île-du-Prince-Édouard. Juin 2009. *35e Révision statistique annuelle 2008.* p. 84.

Les consultations qui ont mené à l'adoption de la Politique forestière de 2006 se sont déroulées à une époque où l'industrie commençait à ressentir les effets d'un ralentissement des marchés et des approvisionnements en résineux. Cela ne s'est pas révélé totalement négatif puisque la conjoncture plutôt sombre a encouragé le gouvernement, les propriétaires de la ressource, les entreprises d'abattage, les transformateurs et les autres acteurs de l'industrie forestière à réfléchir sérieusement à l'avenir du secteur et à ce que le gouvernement pourrait faire de mieux pour le soutenir. De l'avis de la Commission, la nouvelle Politique forestière établit un équilibre adéquat entre la valeur du bois sur pied et la valeur ligneuse des forêts de l'Île et elle ouvre la voie à une industrie plus viable à long terme. Les mesures incitatives offertes aux propriétaires de lots boisés dans le cadre du nouveau programme de mise en valeur des forêts favorisent une gestion responsable des forêts sur les terres privées, et l'engagement renouvelé du gouvernement de gérer les forêts qui se trouvent sur des terres provinciales crée les conditions requises pour de meilleures mesures d'intendance et de conservation.

Bien que la Commission pense que l'orientation adoptée par le gouvernement provincial et l'industrie forestière est généralement satisfaisante, il faut se pencher sur plusieurs aspects des programmes en commençant par le 2010 Corporate Land Use Inventory (CLUI). Le CLUI s'applique à l'ensemble du gouvernement, mais le projet de renouvellement de l'inventaire est mené par le personnel forestier de la Division des forêts, de la pêche et de la faune. Le CLUI renferme des données qui sont essentielles tant aux programmes, aux politiques et à la législation d'un certain nombre de ministères et agences du gouvernement provincial que pour des partenaires extérieurs au gouvernement, et ces données sont mises à contribution pour produire de nombreux types de cartes. Par exemple :

- les agriculteurs utilisent ces cartes pour élaborer des projets de ferme environnementale;
- les propriétaires fonciers et les promoteurs ont recours aux cartes pour repérer les cours d'eau et les limites des terres humides;
- le Bureau de la sécurité publique utilise les cartes pour concevoir et mettre à jour son Système d'intervention d'urgence;
- le Système national de traçabilité des animaux d'élevage se sert des cartes pour identifier et trouver les producteurs;
- les limites des champs sont utilisées pour surveiller les pratiques culturales dans la mise en application de la *Agricultural Crop Rotation Act*; et
- les cartes qui se trouvent dans le présent rapport sont basées sur des données du CLUI.

En se basant sur une évaluation de l'importance du CLUI pour le programme de foresterie et d'autres programmes gouvernementaux comme ALUS, la cartographie et l'imposition foncières, la cartographie routière et le Système d'intervention d'urgence, ainsi que sur les nombreuses utilisations des cartes par les secteurs de l'agriculture, de l'énergie éolienne et de l'aquaculture, la Commission juge essentiel que la Province continue à procéder à des inventaires généraux tous les dix ans, un cycle qui a commencé au début des années 1980. Un nouveau CLUI est également nécessaire pour terminer le Rapport sur l'état de la forêt de 2012, une prescription de la *Forest Management Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. F-14.

La Commission recommande :

12. Que le gouvernement provincial continue à effectuer régulièrement un recensement des utilisations commerciales des terres, le prochain étant prévu pour 2010, et qu'il termine le Rapport sur l'état des forêts en 2012.

La Commission a eu la possibilité de visiter les installations gouvernementales et d'assister aux traitements sylvicoles sur des terres publiques et privées. Bien que le programme de foresterie dispose d'une orientation claire et d'un personnel compétent, plusieurs améliorations devraient être envisagées, en commençant par les serres de la pépinière J. Frank Gaudet dont la construction remonte à trente ans. La Commission a été informée que les structures des serres et leurs systèmes mécaniques ont presque atteint la fin de leur cycle de vie normal et que s'il fallait les remplacer, il faudrait concevoir de nouvelles installations pour produire une plus grande gamme de plants de feuillus et de résineux de meilleure qualité. La demande de plants ne se limite plus au reboisement et s'étend maintenant à un certain nombre d'autres secteurs comme les brise-vent, les collectivités, les écoles et la mise en valeur des paysages. Cela nécessitera une plus grande variété d'essences et de tailles de plants, une exigence que les installations de production actuelles ne peuvent remplir efficacement.

La Commission recommande :

13. Que le gouvernement provincial entame le processus de remplacement des serres de la pépinière J. Frank Gaudet par de nouvelles installations équipées pour produire une gamme plus large d'essences et de tailles de plants.

Grâce au « Greening Spaces Program » et au « Hedgerow and Buffer Zone Planting Program », les collectivités, les propriétaires fonciers et les groupes de bassins versants ont la possibilité d'avoir accès à des plants de feuillus et de résineux et à des services de plantation à coûts réduits pour aménager des haies et des brise-vent à des fins telles que la conservation du sol et de l'eau, la mise en valeur des paysages et la conservation de l'énergie. La Commission est portée à croire que les programmes sont sous-financés.

La Commission recommande :

14. Que le gouvernement provincial augmente le budget attribué aux espaces verts et aux programmes de plantation dans les haies et les zones tampons afin de répondre à la demande actuelle et aux besoins futurs.

Dans un mémoire qu'il a présenté en son propre nom, Richard Davies a informé la Commission que cela faisait longtemps que la communauté forestière, dont les propriétaires de lots boisés, n'avait pas eu de porte parole efficace, et il a recommandé la création d'un conseil provincial de la forêt[52]. Il existe actuellement deux groupes de pression – le Conseil des forêts publiques et le Partenariat du réseau des forêts modèles – et la *Forest Management Act* renferme une disposition permettant la création d'un Forest Improvement Advisory Council. La Commission a été informée que les tentatives antérieures que la Province avait faites pour promouvoir, dans le domaine de la forêt, la création d'un groupe de pression provincial efficace et diversifié se sont révélées infructueuses, et il n'existe aucune raison de croire qu'il en ira différemment cette fois-ci. La Division des forêts, de la pêche et de la faune a présenté à la Commission ses initiatives en matière d'éducation, d'engagement du public et de sensibilisation, et la Commission croit que la Division est sur la bonne voie. Il faut espérer qu'à long terme, ces initiatives mèneront à la création d'un groupe provincial viable de défense de la forêt représentant tous les intérêts de la communauté forestière.

QUALITÉ DE L'EAU

Manifestement, il existe un lien étroit entre la qualité de l'eau et l'utilisation des terres. Le rapport de la Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres exploitables établissait un lien entre qualité de l'eau et utilisation des terres et faisait ressortir à quel point la menace qui pèse sur la qualité de l'eau est grave, et il a présenté au gouvernement un certain nombre de recommandations visant à répondre aux préoccupations grandissantes au sujet de la qualité de l'eau potable et des eaux de surface. Voici un extrait du rapport de la Table ronde[53] :

> *[TRADUCTION]*
> *La question de la qualité de l'eau a deux dimensions : La qualité de l'eau souterraine du point de vue de la santé et de la consommation humaines et la qualité des eaux de surface dans la mesure où elle est préjudiciable à la faune aquatique et aux organismes qui vivent dans les cours d'eau de l'Île. Les influences humaines les plus préoccupantes sont la sédimentation, l'irrigation, l'élimination des déchets, la contamination des substances nutritives par les engrais et le fumier, la contamination par les pesticides et la contamination bactérienne.*

Bien que la Province ait donné suite à certaines des recommandations de la Table ronde, le problème particulier que pose la contamination par les nitrates a continué à empirer, et en juillet 2007, le gouvernement provincial a nommé la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine composée de cinq membres et présidée par l'honorable Armand DesRoches. Son rapport final renferme une analyse approfondie des facteurs qui contribuent à l'augmentation de la teneur en nitrates ainsi qu'une série de recommandations visant à apporter

[52] Richard Davies. Juin 2009. *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale.* http ://www.gov.pe.ca/photos/original/clg_davies_09.pdf.

[53] Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres. Août 1997. *Cultivating Island Solutions.* p. 37.

d'importantes améliorations. L'autre question qui sera abordée dans la présente section est la notion de planification axée sur les bassins versants, ou de gestion des bassins versants.

Le Rapport de la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine énonce deux principes fondamentaux[54] :

[TRADUCTION]

- *la forte teneur actuelle en nitrates sans les eaux de surface et souterraines de l'Île n'est pas arrivée du jour au lendemain : la solution s'inscrira également sur le long terme; et*
- *tous les Insulaires ont contribué au problème; ils doivent tous être associés à la solution.*

Les recommandations préconisent une meilleure éducation du public, des changements radicaux au mode de gestion des systèmes de traitement des eaux usées, une rotation obligatoire des cultures tous les trois ans, un système de gestion des nutriments pour les producteurs de cultures et de bétail et une approche axée sur les bassins versants pour gérer les apports d'azote. Notre Commission ne peut espérer améliorer l'excellent travail effectué par la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine. Nous avons donc plutôt choisi de nous intéresser à ce qui s'est produit depuis que le rapport a été présenté au gouvernement provincial en juillet 2008.

Lors des discussions qu'elle a eues avec le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts (MEEF), la Commission a appris qu'il avait été demandé aux fonctionnaires d'élaborer un plan de mise en œuvre des recommandations de la Commission sur les nitrates. À ce jour, il ne s'est rien passé de concret. Dans les mémoires qu'ils ont présenté à la Commission, les représentants de la communauté agricole n'ont pas soulevé la question des nitrates ni fait état de la position de l'industrie au sujet des recommandations de la Commission sur les nitrates, en dehors d'une déclaration générale concernant l'importance de s'assurer que les politiques et règlements soient fondés sur des bases scientifiques solides. Notre Commission est tout à fait au courant des complexités associées à la mise en œuvre d'un système de gestion des nutriments à l'intention des producteurs de cultures et de bétail et elle accepte l'engagement du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts que le gouvernement provincial prendra des mesures pour appliquer les recommandations. Pour l'instant, toutefois, la Province n'a pas rendu public de plan à cet effet.

La Commission recommande :

15. Que le gouvernement provincial, en consultation avec les parties visées, continue à élaborer un plan de mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport de la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine et que des mesures concrètes permettant d'améliorer la situation soient mises en place dans les plus brefs délais.

Sur la question de la prise de décision en matière de gestion axée sur les bassins versants et d'utilisation des terres, notre Commission a reçu plusieurs mémoires émanant de groupes de bassins versants, de groupes environnementalistes et de municipalités. De façon générale, ils préconisaient que les activités humaines sur les terres devraient être gérées en fonction du cycle hydrologique (de l'eau). Le MEEF a été très actif dans sa promotion et son soutien des groupes de bassins versants depuis que la Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres exploitables a fait une recommandation à cet égard en 1997. Le site Web du Ministère énumère vingt et une organisations communautaires de surveillance des bassins versants. (Des données supplémentaires communiquées par le MEEF indiquent que ces groupes, qui sont au nombre de trente, surveillent collectivement 80 % du territoire de l'Île.) Il existe un excellent outil en ligne, le *Guide to Watershed Planning in Prince Edward Island*[55], ainsi qu'une liste des programmes d'aide financière offerts et des membres du personnel qui travaillent comme coordonnateurs des bassins versants.

[54] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Juin 2008. *Rapport de la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine.* p. iii.

[55] Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts. *A Guide to Watershed Planning in Prince Edward Island.* http ://www.gov.pe.ca/photos/original/eef_waterguide.pdf. 40 pp.

Tout récemment, le ministre responsable a annoncé que le gouvernement provincial avait l'intention de créer un certain nombre de postes de coordonnateur des bassins versants au sein de la fonction publique provinciale et que ces coordonnateurs seraient collectivement responsables de faire en sorte que toutes les régions de la province soient couvertes par une série de plans fonctionnels relatifs aux bassins versants. Selon les fonctionnaires du MEEF, le fait que le degré de mise en application des plans relatifs aux bassins versants ne répond pas aux attentes des groupes de bassins versants constitue l'une des préoccupations du Ministère, ce qui est compréhensible étant donné que jusqu'à maintenant, tous les groupes ont dû compter sur des bénévoles et un financement aléatoire.

En ce qui concerne la gestion des activités humaines de façon à protéger les ressources en eau et à respecter le cycle naturel de l'eau, il est difficile de prétendre qu'une autre approche, quelle qu'elle soit, serait sensée. Après tout, une eau potable et une eau souterraine propres sont absolument essentielles à toutes les formes de vie. Dans leur mémoire à la Commission, la ville de Cornwall et le groupe représentant les treize communautés de la région du Grand Charlottetown ont évoqué des craintes au sujet de l'existence de lacunes dans la réglementation et de conflits de compétence relativement à la gestion des approvisionnements en eau potable. Voici un extrait du mémoire de la ville de Cornwall[56] :

[TRADUCTION]

- *Si l'on ne fait rien pour garantir à toute la province un approvisionnement en eau sûr et sécuritaire à long terme à partir des eaux souterraines, par comparaison, les questions restantes en matière d'utilisation des terres seront plutôt dérisoires;*
- *Les discussions sur l'approvisionnement en eau sont relativement nouvelles pour les résidents de l'Î. P. É. et il sera difficile de mieux les sensibiliser à l'importance des menaces qui planent sur cette ressource;*
- *Les limites actuelles des municipalités sont rarement établies en fonction des bassins versants, voire jamais;*
- *La poursuite d'un aménagement sans plan d'ensemble applicable à toutes les parties de la Province constitue une grave menace pour notre eau souterraine; et*

[56] Ville de Cornwall. Juin 2009. *Mémoire au Commissaire de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale*. p. 5.

- *Il a été déterminé que le volume actuel puisé dans les champs de captage situés autour de la région de Cornwall, Charlottetown et Stratford approche déjà son maximum dans certains cas.*

C'est le Conseil consultatif sur l'environnement qui a proposé pour la première fois à l'Île du Prince Édouard le concept de « gouvernance axée sur les bassins versants » dans son rapport de 2007[57]. Pour le Conseil, l'idée selon laquelle le gouvernement provincial devrait administrer l'Île en fonction des bassins versants a été largement acceptée lors de ses consultations publiques. La notion d'une plus grande consultation entre les différents ordres de gouvernement et les groupes de bassins versants a également suscité un grand intérêt. Le Conseil a observé que l'Île compte plus de 250 bassins versants, petits dans de nombreux cas, et il a recommandé que des efforts soient faits pour fusionner les groupes de bassins versants. Toutefois, le Conseil n'a pas suggéré que les limites municipales soient ajustées pour mieux correspondre aux limites des bassins versants ou encore que les limites des bassins versants jouent un plus grand rôle en devenant une caractéristique déterminante des structures de gouvernance locale.

La Commission croit à la validité du concept de gestion axée sur les bassins versants, un idée qui a été avancée par le gouvernement provincial, la ville de Cornwall et treize municipalités de la région du Grand Charlottetown. La Commission ne pense cependant pas que les collectivités de l'Île soient prêtes à accepter ce système de gouvernance si cela entraîne un redécoupage des limites. Nous sommes plus enclins à suggérer que le MEEF consulte les groupes de bassins versants au sujet de la nouvelle structure de soutien proposée pour la mise en œuvre des plans existants et que les limites des bassins versants soient également prises en considération dans cet exercice. De plus, des modifications pourraient être apportées à la *Planning Act* et aux Règlements en matière de lotissement et d'aménagement afin d'incorporer plus clairement la notion de gestion des bassins versants dans les plans officiels et les arrêtés de zonage et d'aménagement et d'en faire un critère pour évaluer les demandes de lotissement et d'aménagement.

[57] Conseil consultatif sur l'environnement de l'Île-du-Prince-Édouard. Avril 2007. *We Are All Downstream, We Are All Upstream. A Report on the Public Consultations on Managing Land and Water on a Watershed Basis.* 57 pp.

La Commission recommande :

16. Que le gouvernement provincial et les municipalités élaborent et mettent en œuvre des politiques d'aménagement des terres tenant mieux compte des limites des bassins versants et de la protection des ressources en eau de surface et en eau souterraine.

LOTISSEMENT ET AMÉNAGEMENT

Les règlements en matière de lotissement et d'aménagement établis en vertu de la *Planning Act* décrivent les règles que les propriétaires fonciers et les promoteurs doivent respecter lorsqu'ils désirent lotir ou aménager des terres. Les règlements s'appliquent à toutes les régions de la province, à l'exception des trente et une municipalités dotées de plans officiels et d'arrêtés approuvés par le Ministre. Le paragraphe 3. (1) des Règlements est ainsi libellé :

> *[TRADUCTION]*
> *Nul n'est autorisé à lotir un terrain lorsque le lotissement proposé*
>
> *a) n'est pas conforme aux présents règlements ou à tout autre règlement établi sous le régime de la Loi;*
> *b) entraîne un aménagement prématuré ou des dépenses publiques superflues;*
> *c) exerce, de l'avis du Ministre, des pressions sur une municipalité ou sur la province pour qu'elle offre des services; ou*
> *d) a un effet préjudiciable.*

Le terme « aménagement » est défini comme suit dans la *Planning Act* :

> *[TRADUCTION]*
> *Le fait d'effectuer tous travaux de construction, dont les travaux de terrassement en préparation d'une construction, sur un terrain ou dans son sous-sol, ou d'apporter des modifications importantes à l'utilisation ou à l'intensité de l'utilisation de tous terrain, bâtiment ou locaux, dont l'aménagement de structures sur un terrain ou dans son sous-sol.*

La *Planning Act* donne au terme « lotissement » la définition suivante :

> *[TRADUCTION]*
> *La division d'une parcelle de terre au moyen d'un plan de lotissement, d'un plan d'arpentage, d'une convention, d'un acte formaliste ou de tout instrument, dont une opposition, transférant ou créant un domaine ou un intérêt sur une partie de la parcelle en cause.*

Une convention de lotissement est définie comme suit :

> *[TRADUCTION]*
> *Une convention entre un conseil (municipal) et un promoteur en vertu de laquelle le promoteur prend l'engagement d'offrir des services de base afin de préparer un plan de lotissement.*

Le paragraphe 12. (1) des règlements est ainsi libellé :

> *[TRADUCTION]*
> *Nul ne peut lotir un terrain sans avoir obtenu au préalable du Ministre l'approbation définitive du lotissement.*

L'article 13 des règlements énonce les prescriptions suivantes en matière de conception des lotissements :

> *[TRADUCTION]*
> *La conception des lotissements doit être fondée sur des principes rigoureux en matière de planification, d'ingénierie et d'environnement et démontrer que le lotissement projeté répond à l'usage auquel il est destiné, en tenant compte*
>
> *a) de la compatibilité avec les utilisations environnantes;*
> *b) de la topographie des lieux;*
> *c) du drainage de surface sur le site et de son impact sur les parcelles voisines;*
> *d) de la génération de trafic dans les rues voisines;*
> *e) de la disponibilité, de la suffisance et de la prestation économique des services publics et des services;*
> *f) de la capacité de lotir davantage le terrain ou les terrains voisins;*
> *g) de l'aménagement de lots répondant à l'usage auquel ils sont destinés;*
> *h) du traitement des eaux usées;*
> *i) de l'approvisionnement en eau; et*
> *j) des caractéristiques naturelles.*

Le processus actuel d'approbation des lotissements et des projets d'aménagement

L'administration des règlements en matière de lotissement et d'aménagement relève de la Division des services de planification et d'inspection du ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail. Le groupe des services de construction et de développement au sein de la direction des services d'inspection se compose du directeur, d'un agent en chef et de neuf agents de développement des lotissements et des propriétés. La direction provinciale de la planification se compose d'un directeur et de deux planificateurs. Avec le directeur de la Division et d'autres fonctionnaires responsables de l'inspection des chaudières, des appareils à pression, de la plomberie, du gaz propane, des installations électriques et des ascenseurs, ce personnel conseille le Ministre relativement aux demandes de lotissement et d'aménagement sur les 90 % du territoire de la province qui ne sont pas couverts par un plan municipal officiel.

Les requérants sont guidés dans tout le processus par un agent d'aménagement immobilier basé dans l'un des bureaux d'Accès Î.-P.-É. de O'Leary, Summerside, Charlottetown, Montague ou Souris. Une bonne partie de l'information requise pour présenter une demande peut être obtenue en ligne. Dans le cas des municipalités disposant d'un plan officiel et d'arrêtés, les requérants sont invités à consulter le site Web de la municipalité ou à se présenter à son bureau où ils peuvent obtenir l'aide de l'administrateur municipal ou d'un agent de planification. Selon la nature et l'étendue du projet de lotissement, la plupart des demandes sont soumises à d'autres ministères qui les révisent et font leurs observations avant que l'approbation finale ne soit accordée.

Le permis délivré par le Ministre peut être assorti de conditions visant à assurer l'observation des règlements en matière de lotissement et d'aménagement, de la *Planning Act*, de la *Environmental Protection Act*, de la *Roads Act*, du *Provincial Building Code Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-24 et/ou de la *Fire Prevention Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. F-11. Le Ministre n'est pas obligé de tenir une audience publique sur une demande de permis de lotissement ou d'aménagement, mais il peut choisir de le faire (article 11 des règlements). Il n'existe pas de politique ni de ligne directrice pour guider le Ministre à cet égard, et l'expérience récente indique que les rencontres publiques sur des demandes de permis sont plutôt rares, moins d'une fois par an. En vertu de l'article 23.1 de la *Planning Act*, le Ministre

doit faire afficher un avis des décisions relatives aux approbations et aux permis de lotissement et d'aménagement dans le bureau local d'Accès Î. P. É. du gouvernement provincial. En octobre 2009, les administrations provinciale et municipales ont lancé un nouveau système d'information sur Internet appelé « PEI Planning Decisions » qui sera utilisé pour afficher tous les permis de construire délivrés par les municipalités et le gouvernement provincial.

L'article 28 de la *Planning Act* décrit la procédure à suivre pour interjeter appel d'une décision du Ministre devant la Commission de réglementation et d'appels de l'Île. De plus, la *Environmental Protection Act* renferme une disposition permettant de porter en appel devant la Commission de réglementation et d'appels de l'Île une décision du Ministre concernant la délivrance ou la non-délivrance d'un permis à la suite d'une étude d'impact.

La procédure de demande de permis de lotissement et d'aménagement dans les municipalités dotées de plans officiels est normalement décrite dans les arrêtés municipaux. La Commission s'est penchée sur la procédure suivie dans les quatre plus grandes municipalités de l'Île – Summerside, Cornwall, Charlottetown et Stratford. Bien qu'il existe de légères différences entre leurs règles, de manière générale, aucune approbation n'est accordée à moins que le plan de lotissement final ne comprenne des dessins techniques certifiés, un plan d'arpentage cadastral, un plan relatif aux eaux de surface, un plan de lutte contre l'érosion du sol et une zone réservée comme parc prenant la forme d'une parcelle cédée ou encore d'une compensation tenant lieu de parc.

Le promoteur doit également conclure une convention d'aménagement qui précise ses engagements en matière de construction de routes, de trottoirs, de bordures de trottoir, de systèmes d'égout et d'adduction d'eau, de prises d'eau d'incendie, de systèmes d'éclairage des rues et de services électriques, et qui est assortie de garanties financières initiales sous forme de preuve d'assurance, de garanties de bonne exécution, de lettres de crédit et/ou de prise de terrains en sécurité. Le processus d'approbation des lotissements et la responsabilité imposée aux promoteurs sont analogues à Summerside, Cornwall et Stratford. Il serait juste de dire que les exigences imposées au promoteur sont très supérieures à ce qu'elles seraient dans une région non constituée en municipalité où les règles sont administrées par la Province. L'article 28 de la *Planning Act* décrit la procédure à suivre pour interjeter appel d'une décision d'une municipalité devant la Commission de réglementation et d'appels de l'Île.

Tendances dans les domaines du lotissement et de l'aménagement

Si la Commission se base sur ce qu'elle a entendu lors des audiences publiques, la question du lotissement et de l'aménagement est très controversée à l'Île du Prince Édouard. Selon des données obtenues de la Division des services de planification et d'inspection, le nombre total de parcelles en friche dans la province est de l'ordre de 20 000, environ 5 000 d'entre elles étant situées dans les limites des trente et une municipalités dotées de plans officiels. Une ventilation plus poussée des 20 000 parcelles non défrichées montre qu'il s'agit de lots résidentiels dans environ la moitié des cas et de lots récréatifs ou de lots pour chalets dans l'autre moitié. Au cours des douze dernières années, environ 1200 nouveaux lots ont été approuvés chaque année et autour d'un millier de permis de construire ont été délivrés. Cela montre que l'excédent de lots résidentiels et de lots pour chalets continue à augmenter et qu'il est le plus élevé dans les régions de la province qui n'ont pas de plan officiel d'aménagement des terres. La Commission est d'avis que ces chiffres sont importants parce qu'ils donnent une mesure de la qualité et du niveau de l'encadrement de la planification pratiqué dans la province, ou de son absence.

Les discussions qui se sont déroulées entre la Commission et les dirigeants des grandes municipalités indiquent que le coût élevé de l'aménagement de lotissements dans les régions urbaines a uniformisé les règles du jeu au point que les promoteurs ne sont plus enclins à se livrer à des pratiques spéculatives. Par ailleurs, le rapport entre l'offre et la demande est une considération très importante lorsqu'il s'agit de concevoir et d'aménager un lotissement. Si un promoteur choisit de faire un investissement initial plus élevé pour aménager des infrastructures très coûteuses, cette décision doit reposer sur un solide plan d'affaires et l'attente que ces lots très chers se vendront dans un délai raisonnable.

Dans les régions de la province qui n'ont pas de plan officiel, l'aménagement est régi par les règlements en matière de lotissement et d'aménagement. Jusqu'à tout récemment, les promoteurs pouvaient lotir et mettre en vente des lots dans des lotissements dépourvus d'infrastructures en dehors de l'électricité et d'une simple rue. Dans les lotissements de chalets, les rues se limitent souvent à quelques voyages de schiste argileux épandus sur un champ. Dans un tel environnement, compte tenu de l'excédent de lots que connaissent de nombreuses collectivités, il n'est guère surprenant que de nombreux lots non défrichés ne trouvent pas preneur. La carte plus loin montre la

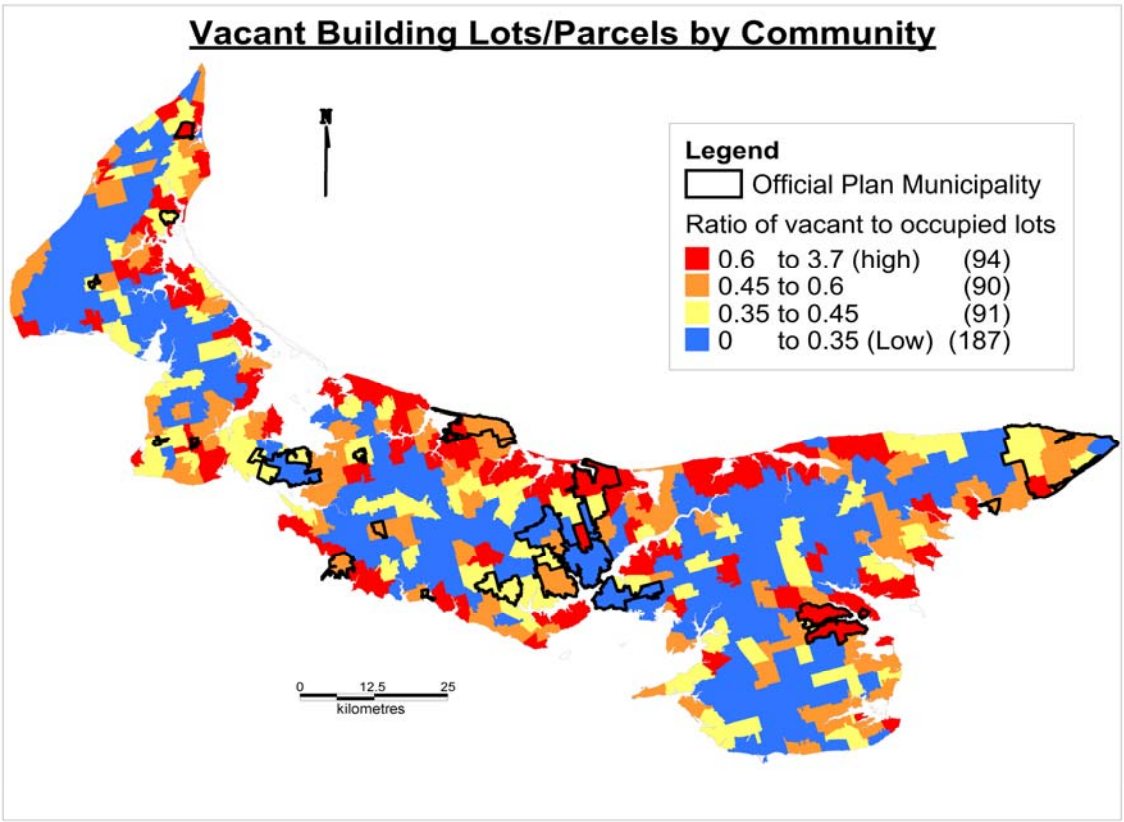
proportion de parcelles et de lots vacants par rapport au nombre total d'adresses physiques – plus le chiffre est élevé, plus il y a de lots excédentaires au sein de la collectivité. Il convient de noter que l'excédent de lots est le plus élevé dans les collectivités côtières qui, pour la plupart, ne possèdent pas de plan officiel, et le plus bas dans les secteurs urbains où des régimes de planification plus contraignants permettent de conserver un meilleur équilibre entre l'offre et la demande.

Toutefois, comme nous l'avons indiqué plus haut, les règles ont été resserrées considérablement au cours des quelques dernières années, et les statistiques de 2009 montrent un ralentissement des nouvelles demandes de lotissements. On ignore s'il existe un lien direct entre ces deux éléments ou si le ralentissement économique ou d'autres facteurs ont également joué un rôle.

Dans le cas des collectivités qui se trouvent sur le territoire des zones spéciales d'aménagement aménagées autour de Summerside, Charlottetown, Stratford et Cornwall, c'est le problème inverse qui se pose. En raison de l'application d'une formule restrictive, dont la suppression remonte seulement au mois d'août 2009, des municipalités comme Miltonvale Park, New Haven - Riverdale, Warren Grove, Union Road, Brackley, Linkletter, Sherbrooke et Hazelbrook n'ont pas pu modifier leurs plans officiel pour établir un inventaire des nouveaux terrains à bâtir. En moyenne, ces huit municipalités de banlieue ont chacune un réservoir de 33 lots non défrichés, ce qui est insuffisant pour répondre à la demande prévue ou planifier pour la croissance. À l'opposé, les trois municipalités de Kings-Est, de North Shore et du groupe de villégiature (Stanley Bridge, Hope River, Bayview, Cavendish, North Rustico), dont aucune ne se trouve sur le territoire d'une zone spéciale d'aménagement, disposent au total de 1 766 lots non défrichés, soit une moyenne de 589 par municipalité, ce qui est très supérieur à la demande actuelle.

Ces exemples illustrent que les restrictions imposées sur l'aménagement de lotissements dans les zones spéciales d'aménagement ceinturant les grandes municipalités ont été très efficaces pour encadrer la croissance. Ils illustrent également qu'on a laissé se créer un déséquilibre dans l'offre de lots non défrichés – déséquilibre qui incite les gens à acheter et à construire dans les collectivités situées à l'extérieur des régions aménagées, ce qui les oblige ensuite à faire la navette.

[Légende – Municipalités dotées d'un plan officiel Ratio entre lots vacants et les lots occupés]



Suggestions d'amélioration du processus d'approbation des lotissements et projets d'aménagement

La Commission reconnaît que d'importantes améliorations ont été apportées aux règlements qui régissent le processus d'approbation des lotissements dans les 90 % du territoire de la province qui sont administrés par la Division des services de planification et d'inspection. Cependant, il faudrait en faire plus pour uniformiser les règles du jeu entre les projets d'aménagement qui sont lancés à l'extérieur et à l'intérieur des régions qui disposent d'un plan officiel et d'arrêtés de zonage et d'aménagement afin d'assurer une meilleure gestion des coûts futurs des services publics. Actuellement, il est beaucoup moins risqué et moins coûteux pour un promoteur de faire affaire dans une région non constituée en municipalité parce que les règles qui régissent la planification, la demande d'autorisation et les infrastructures sont moins lourdes. Par conséquent, le rendement du capital investi peut être beaucoup plus élevé, tout particulièrement dans le cas des lotissements de chalets qui feront l'objet de la section suivante du présent rapport.

À l'opposé, dans les quatre plus grandes municipalités, le promoteur d'un lotissement a l'obligation de conclure une convention en matière de routes et de prestation de services qui précise clairement ce que l'on attend de lui avant qu'il obtienne l'approbation du projet. Cela permet à ces municipalités d'avoir une bien plus grande certitude au sujet des coûts futurs des services publics. La Commission a la conviction qu'il ne serait pas déraisonnable de s'attendre à ce que les promoteurs de toutes les régions de la province soient soumis aux mêmes conditions.

La Commission recommande :

17. Que le gouvernement provincial révise les règlements régissant les projets de lotissement et d'aménagement (articles 13, 14, 26 et 27) qui précisent les conditions que doit respecter un promoteur avant d'obtenir un permis du Ministre et qu'il les rende plus conformes aux arrêtés de zonage et d'aménagement des quatre plus grandes municipalités.

18. Que le Ministre encourage toutes les municipalités à adopter un plan officiel et un arrêté de zonage et d'aménagement afin d'imposer aux projets de lotissement des conditions analogues à celles qui sont en vigueur à Summerside, Cornwall, Charlottetown et Stratford.

LOTISSEMENTS DE CHALETS

Dans un document de travail daté de 1991, la Province indiquait qu'environ 10 000 lots pour chalets avaient été approuvés entre 1968 et 1990; un tiers d'entre eux seulement avaient été construits. Selon les statistiques actuelles, le nombre de lots pour chalets non aménagés est légèrement inférieur à 10 000, soit 50 % de plus que ce qu'il était en 1991. Le nombre moyen de lots pour chalets approuvés au cours des douze dernières années était de 286 par an tandis que le nombre moyen de permis délivrés sur la même période était de 200 par an. Cela signifie que l'offre dépasse toujours largement la demande, et qu'elle augmente. Les Règlements en matière de lotissement et d'aménagement actuels ne permettent pas au Ministre de prendre l'offre et la demande en considération lorsqu'il évalue une demande de permis de lotissement de chalets. De plus, la loi n'habilite pas le Ministre à exiger des promoteurs la mise aux normes actuelles des anciens lotissements de chalets. La seule exception vise les lots approuvés qui se trouvent dans les limites d'anciens lotissements de chalets qui ont par la suite été jugés trop petits pour satisfaire aux normes actuelles en matière d'élimination des eaux usées sur les lieux. Le gouvernement pense que les règlements récemment promulgués qui imposent aux promoteurs l'obligation de construire des routes répondant à une norme plus élevée limiteront l'aménagement spéculatif de lotissement de chalets, mais ces règlements ne sont pas rétroactifs.

L'aménagement de chalets d'été augmente les recettes fiscales provenant des ventes de terrain, des infrastructures, de la construction et de la prestation de services qui sont bénéfiques pour l'économie de la province. Les revenus tirés des impôts fonciers augmentent, souvent au taux plus élevé que payent les non-résidents, et les résidents qui viennent passer l'été consomment des biens et des services, dont beaucoup sont taxés. Les entrepreneurs locaux en

profitent également, depuis les épiceries et les stations-service jusqu'aux restaurants et aux théâtres d'été. C'est le côté positif des choses. En l'absence d'une politique d'aménagement côtier, des considérations financières à court terme ont apparemment été le moteur des décisions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire que le gouvernement provincial a prises dans les régions côtières depuis le début des années 1960, et tout particulièrement depuis l'ouverture du Pont de la Confédération en 1997.

Pour illustrer ce qui est en train de se passer dans le marché immobilier des chalets, la Commission a consulté plusieurs sites Web d'agences immobilières au cours de la période allant de mai à août 2009. Voici les gammes de prix correspondant à des lots individuels pour chalets annoncées sur ces sites Web :

Lotissement	Emplacement	Gamme de prix
Kildare Estates	Kildare	**$27,900 - $119,900**
Sunbury Cove Estates	Saint Nicholas	**$119,877 - $229,877**
Mill Creek Properties	Grand River	**$43,450 - $79,900**
Bay Breezes Estates	Grand River	**$20,000 - $90,000**
Carleton Cove Estates	Seven Mile Bay	**$29,900 - $99,900**
Sunset Dunes	Cape Traverse	**$59,900 - $299,900**
Stanley Bridge Haven	Stanley Bridge	**$40,000 - $215,000**
Lighthouse Point	Stanhope	**$119,000 - $329,000**
Winter River Woods	Pleasant Grove	**$32,000 - $52,000**
Estates at Sandy Cove	Canoe Cove	**$22,500 - $139,900**
Dykermann Road	Cherry Valley	**$22,500 - $80,000**
Whispering Waves	Morell	**$39,750 - $199,750**
Greenwich Dunes Estates	Greenwich	**$75,000 - $125,000**
Naufrage Harbour	Naufrage	**$25,000 - $99,000**
Battery Point	Georgetown	**$79,000 - $99,000**

Il n'est pas étonnant que les acquéreurs des lots pour chalets les plus chers construisent des résidences haut de gamme et qu'un marché pour ces propriétés d'été exclusives soit en train de se développer. Une étude des inscriptions de biens immobiliers montre que la gamme de prix va jusqu'à un maximum de 500 000 $. Les sites Web des agences immobilières annoncent ces lotissements de chalets comme des lieux de vacances et des maisons d'accueil pour personnes âgées, offrant dans certains cas de construire des logements sur mesure et laissant entendre que le propriétaire peut tirer de ces propriétés un loyer de 3 000 $ à 4 000 $ par semaine pendant les mois d'été. La distinction entre l'aménagement de lotissements occupés seulement pendant l'été ou toute l'année n'est pas toujours claire dans les publicités. Les promoteurs et les acheteurs, dont on peut présumer qu'ils connaissent l'état du marché nord-américain pour ce genre de propriétés, voient dans l'Île du Prince Édouard une valeur et la possibilité de vendre à profit.

L'intérêt que la Commission porte à l'aménagement de lotissements de chalets vient de la section de son mandat qui lui demande de procéder à une révision des pratiques passées en matière d'utilisation des terres et à une évaluation des impacts à long terme des modèles de développement actuels. Les changements que connaît le marché immobilier des chalets auront d'énormes répercussions sur les valeurs des biens-fonds et les paysages côtiers et, si la généralisation actuelle d'une occupation toute l'année se poursuit, sur la composition même des collectivités rurales. Il s'agit d'un exemple clair de la manière dont la loi du libre marché, si elle est laissée à elle-même, peut influer sur l'avenir des collectivités rurales.

Toutefois, ce modèle de développement a une autre conséquence importante qui préoccupe la Commission. À des fins d'illustration, nous mentionnons le mémoire que la Commission a reçu du Comité des propriétaires fonciers de Schurman's Point dans lequel on faisait valoir que le gouvernement devrait prendre sous sa responsabilité la route privée qui se trouve dans ce lotissement de chalets très ancien, en partie parce que de plus en plus de propriétaires habitent là toute l'année[58]. Si l'on ajoute à ce qui précède l'inquiétude exprimée par le ministère des Transports et des Travaux publics au sujet du nombre croissant de demandes d'amélioration et d'entretien des routes et de déneigement des rues privées situées dans des lotissements de chalets, l'étendue du problème devient plus claire.

La Commission a la conviction qu'à mesure que les propriétaires de résidences haut de gamme construites sur des terrains dits pour chalet seront de plus en plus nombreux à les occuper toute l'année, la Province devra faire face à une augmentation des demandes d'amélioration et d'entretien des routes, de ramassage scolaire, de services d'urgence et, éventuellement, de système centraux d'adduction d'eau et d'élimination des eaux usées. Selon l'information reçue du Ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail, une proportion importante des propriétaires de chalets demeurent sur leurs propriétés toute l'année. Après tout, ces propriétaires payent des impôts fonciers élevés et reçoivent en retour comparativement peu de services liés à leur propriété. Il est exact que les permis de construire délivrés par la Province précisent clairement que leurs titulaires ne peuvent s'attendre à recevoir les même services que les propriétaires de lots situés dans des lotissements résidentiels. Les associations de propriétaires de chalets dont ils sont actuellement membres constituent pour eux le seul moyen de promouvoir leurs intérêts communs, et ces associations sont mal équipées pour traiter des préoccupations des résidents permanents. La question de savoir comment la Province pourrait répondre à une campagne des résidents permanents de lotissements dits de chalets visant à obtenir ce qu'ils considèrent comme un niveau équitable de services publics reste ouverte.

La Commission recommande :

19. Que le gouvernement provincial continue à surveiller et à évaluer les impacts d'une généralisation de l'occupation des lotissements de chalets pendant toute l'année dans le but de maîtriser le coût futur des services publics connexes.

ZONES SPÉCIALES D'AMÉNAGEMENT

L'article 8.1 de la *Planning Act* habilite le Conseil à établir des zones spéciales d'aménagement (ZSA). À ce jour date, sept ZSA ont été définies, et les conditions auxquelles elles sont chacune soumises sont précisées dans les règlements en matière de lotissement et d'aménagement. Il s'agit de :

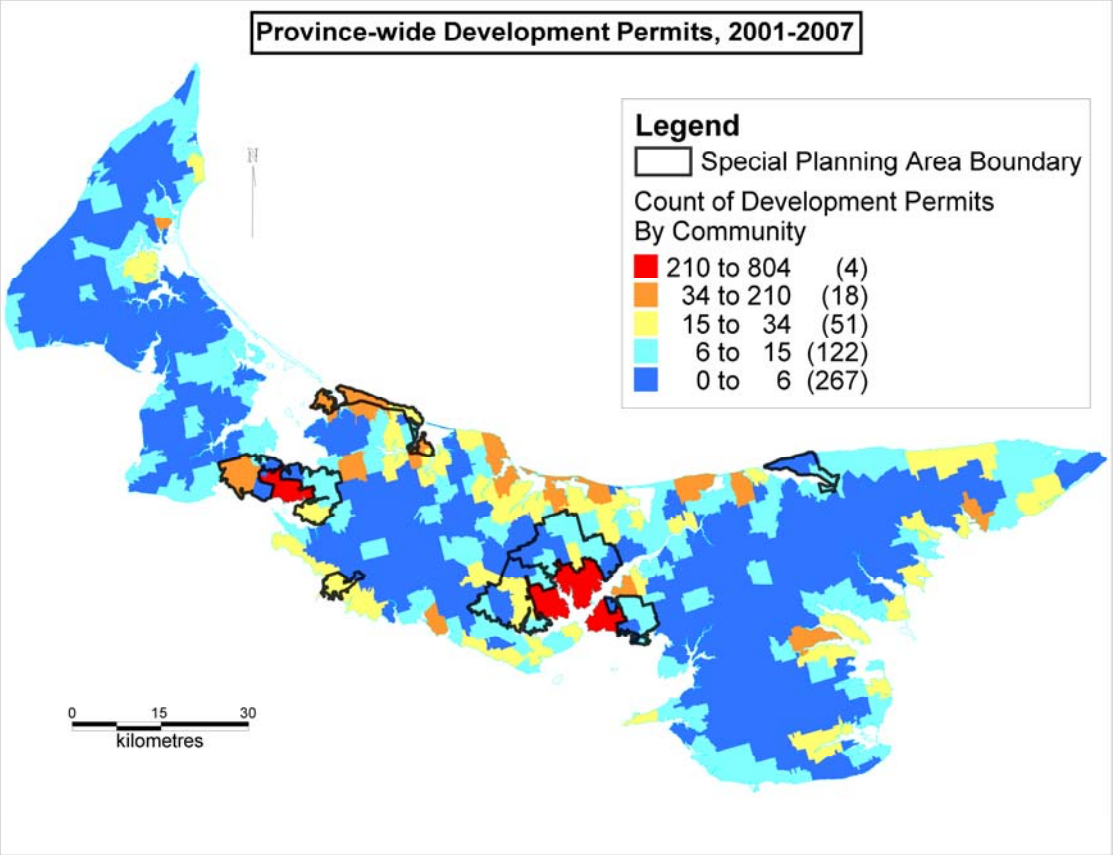
[58] Comité des propriétaires fonciers de Schurman's Point. Juin 2009. *Legacy Communities in Transition*. Présentation à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale de l'Île-du-Prince-Édouard. 10 pp.

- Princetown Point – Stanley Bridge
- Greenwich
- Région de Borden
- Région de Stratford
- Région de Charlottetown
- Région de Cornwall
- Région de Summerside

La Commission comprend que les ZSA, notamment celles qui ont été créées par suite des fusions de 1995, se voulaient des mesures provisoires en attendant l'élaboration de plans globaux d'aménagement des terres. L'apport des municipalités, des groupes et des particuliers au sujet de la question des ZSA a été considérable. Peu d'entre eux ont préconisé le statu quo et les recommandations sont allées de l'élimination totale des ZSA à leur modification ou à leur remplacement par des plans municipaux officiels et par des arrêtés de zonage et d'aménagement adéquats. Il convient de signaler que la Commission n'a reçu aucune commentaire concernant les ZSA de Greenwich et de la Région de Borden. Les observations que la Commission a reçues au sujet des cinq autres ZSA peuvent se résumer comme suit :

- L'effet le plus positif des ZSA bordant Stratford, Charlottetown, Cornwall et Summerside a été de maîtriser le rythme d'aménagement de nouveaux terrains nus dans les lotissements résidentiels situés dans les limites des ZSA;
- Les restrictions sur l'aménagement ont eu de graves répercussions sur les municipalités dont le territoire se trouve en totalité ou en partie dans une ZSA;
- Les ZSA ont contribué positivement au développement de lotissements résidentiels à Stratford, Charlottetown, Cornwall et Summerside;
- L'aménagement de lotissements résidentiels a « sauté » les ZSA et s'est déplacé vers des régions périphériques où les règles sont plus souples et les impôts fonciers moins élevés;
- L'aménagement linéaire n'a pas été fortement réduit dans les limites des ZSA en raison des dispositions qui permettent le lotissement à des fins résidentielles et autres de lots uniques et multiples à partir de parcelles existantes qui bordent les routes;
- Les propriétaires de terres qui se trouvent dans les limites des ZSA se disent victimes de discrimination parce qu'ils n'ont pas les mêmes droits que les résidents vivant à l'extérieur des ZSA lorsqu'il s'agit d'aménager leurs terres;
- En raison des restrictions que la réglementation des ZSA impose à l'élaboration de plans officiels, les collectivités visées se prétendent incapables de régler de manière efficace des questions importantes comme la planification des bassins versants, la protection des champs de captage et les utilisations contradictoires des terres;
- Le gouvernement n'est pas tenu de consulter les collectivités touchées avant d'imposer des ZSA ou d'apporter des modifications à la réglementation;
- Étant donné que les règlements des ZSA ont préséance sur les plans officiels, ils représentent un obstacle majeur à la gouvernance;
- Les règlements des ZSA ne devraient être appliqués qu'à titre temporaire dans le but d'encadrer l'aménagement jusqu'à l'adoption d'un plan global d'aménagement des terres;
- Aucune ZSA ne devrait être éliminée tant qu'elle ne peut être remplacée par un plan municipal officiel et un arrêté de zonage guidés par une politique provinciale globale en matière d'aménagement des terres et approuvés par le Ministre;
- Le lien entre l'objet de la ZSA de Princetown Point - Stanley Bridge et les règlements n'est pas toujours évident puisque, par exemple, des lotissements de plus de trois lots à moins de 1000 pieds du rivage sont autorisés; et
- Dans la ZSA de Princetown Point - Stanley Bridge, les restrictions sur l'aménagement de lotissements réduisent fortement la valeur marchande des propriétés situées dans la zone de 1 000 pieds qui borde le rivage étant donné qu'un tiers de la largeur de la propriété ne peut être loti.

La carte ci-dessous illustre plusieurs des points qui précèdent, plus particulièrement le fait que l'aménagement, comme c'était l'objet des règlements des ZSA, s'est concentré à Summerside, Cornwall, Charlottetown et Stratford.



[Permis d'aménagement dans toute la province pour la période 2001-2007 – Légende – Limites des zones spéciales d'aménagement – Nombre de permis d'aménagement par communauté – 210 à 804 (4), etc.]

La Commission recommande :

20. Que la réglementation régissant une zone spéciale d'aménagement qui se trouve dans les limites établies d'une municipalité cesse de s'appliquer dès lors que le Ministre a approuvé le plan officiel et l'arrêté de zonage et d'aménagement connexe pour cette municipalité.

Plus haut dans le présent rapport, la Commission a décrit le processus qu'elle recommande pour élaborer un nouveau cadre d'aménagement du territoire applicable à l'ensemble de la province. La Commission est convaincue que les règlements qui régissent les lotissements et les projets d'aménagement dans les zones bordant les deux régions métropolitaines devraient être étendus au reste de la province jusqu'à ce qu'un nouveau plan officiel provincial soit en place pour les motifs suivants :

- Il faudra environ deux ans pour élaborer un nouveau cadre de planification, et des mesures transitoires seront nécessaires;
- Il existe actuellement un excédent de lots pour chalets et de lots résidentiels dans presque toutes les régions de la province; et
- Il pourrait se révéler nécessaire d'encadrer les activités spéculatives en matière de lotissement et d'aménagement dans les régions qui ne sont pas couvertes par un plan officiel ou une zone spéciale d'aménagement.

La Commission recommande :

21. Que le Conseil exécutif étende les règlements qui s'appliquent aux zones spéciales d'aménagement situées autour de Stratford, Charlottetown, Cornwall et Summerside à toutes les régions de la province qui ne sont pas couvertes par un plan officiel ou un règlement en matière de zone spéciale d'aménagement et que ces règlements s'appliquent jusqu'à ce que chaque communauté touchée ait élaboré un plan officiel ainsi qu'un arrêté de zonage et d'aménagement connexe jugés satisfaisants par le Ministre ou, dans le cas des régions non constituées en municipalité, jusqu'à ce que le Ministre ait approuvé un plan de zonage.

PRÉSERVATION DES AIRES NATURELLES ET DES LIEUX PATRIMONIAUX

La perte des aires naturelles, des terres agricoles et des espaces verts constitue une importante question partout où des collectivités urbaines et rurales sont en contact et coexistent. Les Commissions royales de 1973 et de 1990 et la Table ronde de 1997 se sont toutes penchées sur la question et ont fait des recommandations qui, dans de nombreux cas, sont restées lettre morte. Il en découle qu'il existe dans la province de nombreux cas d'aménagements inappropriés, en particulier lorsque le cadre réglementaire est déficient ou inexistant. Un certain nombre de personnes qui sont venues lui faire des présentations ont sensibilisé la Commission à ce qu'elles considèrent comme des utilisations inappropriées des terres, par exemple les parcs éoliens, les pistes de courses pour véhicules à caractère non routier, les lotissements résidentiels et de chalets et différentes entreprises commerciales. La protection des terres contre des projets d'aménagement mal inspirés est un problème auquel sont confrontées toutes les provinces. Dans la présente section, la Commission se propose d'examiner et d'analyser les approches qui ont été employées ici et ailleurs.

Les approches qui ont protégé le mieux les terres, les ressources naturelles et les ressources patrimoniales à l'Île du Prince Édouard ont été facultatives, et elles ont généralement donné lieu à une certaine forme d'allégement fiscal dans les cas où le bien-fonds ou le droit d'aménagement fait l'objet d'un don à un organisme sans but lucratif :

- La désignation d'un site du patrimoine, habituellement au moyen d'une convention entre le propriétaire et le ministre responsable de la *Heritage Places Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. H 3.1, comme moyen de protéger une ressource historique marquante;
- La désignation volontaire, par un propriétaire foncier, de terres sous le régime de la *Natural Areas Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. N-2, qui, avec un covenant restrictif et une convention de conservation enregistrés avec l'acte formaliste, garantit que les caractéristiques naturelles d'un bien-fonds pourront être préservées et valorisées;
- Le Island Nature Trust, un organisme sans but lucratif qui a acquis plus de 3 000 acres de terres au moyen de dons, d'achats et de baux, qui œuvre à la protection de vestiges d'aires naturelles; et
- Conservation de la nature Canada, un organisme national sans but lucratif, acquiert des terres dans le but de protéger des aires naturelles au moyen d'achats, de dons, d'intérêts viagers ou de dons de covenants restrictifs.

L'approche de l'achat de droits d'aménagement (ADA)

La propriété foncière est caractérisée par un « faisceau de droits » qui comprend le droit de posséder, d'utiliser, de modifier, de donner à bail ou de vendre des terres, sous réserve des éventuelles restrictions qui pourraient être imposées par la législation ou la common law. Le droit d'aménager une parcelle à des fins résidentielles, commerciales, récréatives ou industrielles, sous réserve de ces restrictions, est l'un des droits qui accompagne le titre de propriété foncière. La vente d'un droit d'aménagement implique le transfert de ce droit à une tierce personne par le propriétaire qui ne conserve alors que les autres droits que contient le faisceau. Un covenant restrictif, ou servitude du patrimoine, est une convention conclue par l'acquéreur et le propriétaire qui est enregistrée comme une charge grevant le titre de propriété.

Comme le mentionne la documentation publicitaire publiée par le Texas Agricultural Land Trust : [TRADUCTION] « Une servitude du patrimoine est le trait d'union juridique qui assujettit à perpétuité un bien-fonds aux bonnes intentions de son propriétaire »[59].

Une étude de la documentation provenant des États-Unis montre que les ADA ont véritablement commencé dans les années 1970 lorsque des collectivités de l'est des États-Unis, alarmées par la perte de fermes qui approvisionnaient la région en produits alimentaires et en fibre ligneuse, ont décidé qu'il fallait faire quelque chose pour protéger les terres agricoles et les espaces verts contre l'étalement urbain. Dans la plupart des États, l'ADA a commencé grâce à des initiatives financées par des deniers publics, et c'est encore le cas à l'heure actuelle. Le concept est simple. L'État accorde au propriétaire foncier un paiement comptant correspondant à la valeur du droit d'aménagement en retour d'une servitude du patrimoine. Manifestement, avant que le programme ne soit offert, les résidents de l'État avaient, en parfaite connaissance de cause et de façon éclairée, pris la décision que l'investissement en valait le coût, et ils avaient décidé quelles étaient les terres qu'il fallait protéger contre les projets d'aménagement. Dans les régions rurales du Montana, du Wyoming et du Colorado, de vastes étendues de terre sont en train d'être acquises par des résidents saisonniers qui désirent créer leurs propres réserves privées. Selon ce scénario, les grands éleveurs, les entrepreneurs forestiers et les résidents ruraux se sentent menacés et voient dans l'ADA une façon de préserver leurs collectivités et leur mode de vie.

L'ADA pourrait-elle être utilisée pour protéger les caractéristiques importantes du paysage de travail de l'Île contre des formes inappropriées d'aménagement? Le L.M. Montgomery Land Trust est un organisme sans but lucratif dont l'objectif est de préserver les terres côtières agricoles présentant un intérêt touristique qui sont situées le long de la côte nord. Grâce à des dons, le Trust s'est approprié les droits d'aménagement d'environ 52,6 hectares (130 acres) entre Sea View et Cape Tryon. Bien qu'elle reconnaisse et applaudisse les efforts engagés par le L.M. Montgomery Land Trust pour appliquer dans

[59] Texas Agricultural Land Trust. *Easements.* http ://www.txaglandtrust.org/

notre province le modèle de l'ADA, la Commission pense qu'il ne s'agit pas de la meilleure approche pour les motifs suivants :

- l'ADA ne constitue pas la démarche privilégiée pour protéger les terres contre les projets d'aménagement au Canada;
- les gouvernements provinciaux, dont le nôtre, ont pris des mesures pour protéger les terres contre les formes d'aménagement inappropriées sans offrir de contrepartie financière aux propriétaires fonciers visés; et
- l'achat de droits d'aménagement, notamment sur une parcelle qui a un potentiel récréatif, peut être très coûteux et représenter dix, vingt ou trente fois la valeur agricole du terrain.

Le succès d'autres approches fondées sur les décisions des propriétaires fonciers de donner des terres ou de les protéger contre l'aménagement a été amplement démontré ici par des organismes comme le Island Nature Trust. La Commission convient que l'approche de l'ADA a sa place dans notre province. Toutefois, elle reste un outil mal connu et coûteux qui ne jouit pas encore de l'appui du public, même dans les collectivités dans lesquelles il a fait l'objet d'une promotion active. Assurément, compte tenu des données communiquées à la Commission relativement à la différence entre le prix à l'acre des terres agricoles et celui des terres de loisirs, des considérations d'abordabilité placent cette option hors de portée du gouvernement provincial dès qu'il est question de vastes étendues de terres.

La Commission recommande :

22. Que le gouvernement provincial continue à soutenir les efforts de préservation et de protection des aires naturelles et des lieux patrimoniaux des groupes comme l'Island Nature Trust, Conservation de la nature Canada et le L.M. Montgomery Land Trust.

Aires naturelles

Le gouvernement provincial définit un site protégé comme une zone désignée sous le régime de la *Natural Areas Protection Act*. Sous le titre général « Biodiversité », le rapport de 2003 sur *l'État de l'environnement*[60] affirme ce qui suit :

> *[TRADUCTION]*
> *Les territoires naturels sont protégés à perpétuité contre différents types d'aménagements et sont donc plus susceptibles de maintenir une biodiversité que les terres consacrées à des utilisations résidentielles, agricoles ou industrielles.*

La biodiversité ne se limite pas au dénombrement des espèces. Elle comprend non seulement toute la flore et la faune qui se trouve naturellement dans un lieu donné, mais aussi l'abondance relative des ces plantes et de ces animaux et la manière dont ils interagissent avec leur habitat et entre eux. Elle englobe la diversité génétique au sein des espèces et des essences ainsi que la diversité des habitats. Des habitats jugés « sains » peuvent compter de nombreuses espèces et essences (comme les anciennes forêts) ou très peu (comme une dune de sable), mais ils ont tous une chose en commun – une variabilité naturelle qui les aide à soutenir la vie et à résister à des menaces naturelles comme les incendies et les maladies et à s'en remettre.

L'objectif déclaré de la Province est de « […] (protéger) 12 749 hectares ou 31 500 acres, convenablement représentatifs des types d'habitats, comme les aires naturelles »[61]. Les types d'habitats comprennent les îles au large des côtes, les tourbières, les dunes de sable, les étangs naturels, les forêts, les marais salés, les zones humides en eau douce et les zones riveraines, et une cible a été fixée pour chaque type d'habitat. D'autres terres bénéficient d'une certaine protection telles que les secteurs réservés comme zones tampons agricoles et forestières le long des cours d'eau et les 7 200 hectares ou 17 784 acres compris dans les aires de gestion de la faune désignées par décret en conseil en vertu des règlements sur les aires de gestion de la faune de la *Wildlife Conservation Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. W 4.1.

La Commission a noté plus haut que l'Island Nature Trust et Conservation de la nature Canada avaient remporté des succès en acquérant des terres pour former des aires naturelles et en convainquant des propriétaires fonciers privés d'obtenir la désignation de leurs terres sous le régime de la *Natural Areas Protection Act*. Selon les chiffres obtenus du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts, environ 7 000 hectares ou 17 725 acres sont

[60] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. 2003. *État de l'environnement.* p. 31.
[61] *Ibid* p. 31.

protégés ou devraient l'être bientôt, ce qui représente 55 % de l'objectif que s'est fixé la province. Les chiffres montrent également que la superficie de terres désignées a augmenté de 18,6 % depuis 1999.

La Commission recommande :

23. Que le gouvernement provincial continue à progresser vers son objectif déclaré consistant à protéger 12 749 hectares ou 31 500 acres de terres publiques et privées en vertu de la *Natural Areas Protection Act*.

PRÉSERVATION DES PAYSAGES PANORAMIQUES

La Commission a entendu un certain nombre de groupes et de particuliers qui sont en faveur de la préservation des paysages panoramiques. Leurs arguments sont identiques à ceux qui avaient été présentés aux commissions royales antérieurs et à la Table ronde – à savoir que la beauté des paysages de l'Île du Prince Édouard est l'un de nos plus grands trésors et qu'elle a besoin d'être préservée, à la fois pour celles et ceux qui vivent déjà ici et celles et ceux qui aimeraient venir s'établir dans la province. La réalisation d'un tel objectif soulève un certain nombre de questions difficiles :

- Qu'est-ce qu'un paysage panoramique?
- Qui décide quels sont les paysages panoramiques qui devraient être préservés?
- La préservation implique-t-elle l'absence de projets d'aménagement?
- Jusqu'à quel point les caractéristiques naturelles doivent-elles être préservées?
- Qui paye?

D'autres pays et États ont tenté de s'attaquer à cette question; parmi les exemples étudiés par la Commission, citons :

- la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'UNESCO;

- la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe;
- les Normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada;
- la *Loi sur le préservation des paysages naturels et historiques* du Danemark;
- la *Loi sur l'espace rural et les droits de passage* du Royaume Uni;
- la *Loi sur la protection des côtes* du gouvernement de l'Australie-méridionale;
- la *Loi sur la protection des paysages* de la Nouvelle Zélande; et
- le Scottish Landscape Forum.

Dans la Convention européenne adoptée par le Conseil de l'Europe en 2004 qui a été ratifiée par trente des quarante-sept États membres, le terme paysage est défini comme suit[62] :

> *une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations.*

Cette définition reflète l'idée que les paysages évoluent avec le temps en raison de l'action des forces naturelles et des êtres humains. Elle souligne également qu'un paysage forme un ensemble dont les éléments naturels et culturels doivent être pris en bloc, et non séparément.

Les expressions « politique du paysage» et « objectif de qualité paysagère » sont également définies dans la Convention européenne comme deux étapes du processus de protection des paysages :

> *« Politique du paysage » désigne la formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage.*
>
> *« Objectif de qualité paysagère » désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie.*

La Convention européenne décrit ensuite les grandes lignes d'un processus destiné à guider les États membres à travers une série d'étapes commençant par la sensibilisation pour ensuite passer progressivement par la formation et l'éducation, l'identification, l'action et l'évaluation. Sur le plan de l'expérience, le Danemark est complètement à l'opposé, car cela fait plus de 200 ans qu'une loi visant à protéger les paysages traditionnels est en vigueur, sous une forme ou une autre. Au Royame Uni, le gouvernement a décidé en 1947 de nationaliser la totalité des droits d'aménagement, ce qui constitue un exemple plutôt extrême d'un État qui a décrété que toutes les formes d'aménagement devraient se faire dans le respect des priorités nationales et locales, la préservation des paysages traditionnels étant énoncée comme l'une de ces priorités.

En dépit des nombreuses recommandations provenant de multiples sources que lui ont été faites au cours des trente-six dernières années, le gouvernement provincial semble avoir pris peu de mesures de préservation des paysages panoramiques, à deux exceptions notables près :

- Les règlements de la ZSA qui s'appliquent à Princetown Point - Stanley Bridge et à la Région de Borden prévoient des régions identifiées comme des « paysages panoramiques ». Par conséquent, des restrictions en matière d'aménagement ont été imposées à la région entourant Campbell's Pond, au secteur bordant la route 20 qui descend en pente vers la French River et surplombe le quai, au panorama d'Amherst Cove depuis la Transcanadienne à Borden-Carleton et à la zone de front-de-mer située à l'ouest du Pont de la Confédération.

- La *Heritage Places Protection Act* définit l'expression « ressource historique » comme toute oeuvre de la nature ou de l'homme, d'une importance essentiellement paléontologique, préhistorique, historique, culturelle, naturelle, scientifique ou esthétique et un « lieu du patrimoine » comme un endroit de la province dans laquelle il existe une ressource historique ne pouvant être déplacée ou qui se compose d'une telle ressource. Bien que cette notion n'ait pas été mise à l'épreuve, la Commission a été informée qu'un paysage panoramique pourrait faire l'objet d'une désignation comme lieu du patrimoine de manière à bénéficier d'une protection supplémentaire en vertu de cette *Loi*.

On ne sait pas exactement quels sont les critères qui ont été utilisés pour choisir les quatre zones de paysages panoramiques à Park Corner, French River et Borden ni comment ont été élaborées les mesures destinées à les protéger et jusqu'à quel point les

[62] Conseil de l'Europe. Mars 2004. *Convention européenne du paysage*. 9 pp.

objectifs fixés ont été atteints. De plus, il semblerait que ce soit le Conseil exécutif qui ait pris la décision de créer les zones sans avoir le bénéfice de l'avis des résidents des régions en question.

Organisme en marge du gouvernement, le L.M. Montgomery Land Trust a été très actif dans ses efforts de préservation des paysages panoramiques. Voici un extrait du site Web du Trust[63] :

> *[TRADUCTION]*
> *Le L.M. Montgomery Land Trust est un organisme sans but lucratif fondé en 1994 pour œuvrer à la préservation des terres côtières agricoles panoramiques de la côte nord de l'Île du Prince Édouard. Concentrant ses activités dans la région qui se trouve entre French River et Sea View, le Land Trust travaille de concert avec les propriétaires fonciers afin de trouver des solutions de rechange à la vente des terres pour des projets d'aménagement en ayant recours à différents mécanismes afin d'obtenir les « droits d'aménagement » des terres et ainsi les protéger à perpétuité contre les projets d'aménagement.*

En mars 2007, le Trust a rendu public un plan annonçant qu'il concentrerait ses efforts sur la préservation d'une bande de cinq kilomètres de rivage et 622 acres de terres côtières entre French River et Park Corner dont le phare de Cape Tryon occupe le centre, ce qu'il appelle le « L.M. Montgomery Seashore ». Depuis cette date, il a commandé des évaluations des onze parcelles qui composent la zone de rivage et poursuit actuellement des négociations avec les propriétaires fonciers concernés afin d'acheter les droits d'aménagement de ces parcelles.

La Commission a reçu deux mémoires décrivant les méthodes qui pourraient être adoptées pour désigner et gérer les paysages panoramiques. Le premier est un dossier de politique préparé pour l'Institute of Island Studies[64] et le second une présentation visuelle faite à la Commission lors d'une audience publique à Charlottetown. Le document dont Carol Horne est l'auteure contient une étude très approfondie de la question des paysages, et il propose un processus pour arriver à établir leur valeur panoramique relative. En voici un extrait :

> *[TRADUCTION]*
> *Il faut disposer d'une méthodologie objective, acceptable et recueillant une large adhésion pour désigner un plus grand nombre de paysages panoramiques de façon à les placer sous la protection de la Loi (Planning Act). Un tel outil serait également très utile pour déterminer ce qui constitue un projet d'aménagement inapproprié.*

Plus loin dans le document, on trouve ce qui suit :

> *[TRADUCTION]*
> *S'il est convenu qu'il faut faire des efforts afin de préserver les paysages, il s'ensuit que des recherches sont nécessaires pour déterminer quels paysages ont la plus grande valeur. Il faut également entreprendre des recherches pour déterminer à quel moment les changements apportés à un paysage ternissent son attrait initial.*

Dans sa présentation, Karen Lips a décrit une méthode communautaire de planification des paysages qui a été conçue pour être utilisée par un architecte-paysagiste et repose en grande partie sur des outils visuels comme de vieilles photos, des photographies aériennes, des cartes et un logiciel permettant de créer des panoramas différents.

Rien n'indique que l'on prenne en considération, quelque part dans la province, la valeur esthétique des lotissements ou des projets d'aménagement ou leur impact sur les paysages panoramiques avant que des permis ne soient délivrés. Pour autant que la Commission ait pu l'établir, le gouvernement provincial ne prévoit pas d'ajouter à la liste des paysages panoramiques les zones désignées dans les règlements en matière de lotissement et d'aménagement, et il ne se propose pas de désigner les paysages patrimoniaux sous le régime de la *Heritage Places Protection Act*. Les efforts que le L.M. Montgomery Land Trust a déployés pour faire l'acquisition de droits d'aménagement dans la région de French River - Park Corner ont été ralentis par un marché de l'immobilier en pleine explosion qui semble prêt à payer aux propriétaires fonciers un prix sans commune mesure avec celui que verserait un exploitant agricole pour la même propriété. Les grandes municipalités de la province ne semblent pas avoir été plus actives ou avoir eu plus de succès dans la mise en œuvre de mesures destinées à protéger les paysages panoramiques. La recommandation de la Table ronde de 1997 qui préconisait de procéder à une évaluation des opinions des résidents et des visiteurs de l'Île du Prince Édouard au sujet de la qualité et de la beauté des paysages et de l'impact des

[63] L.M Montgomery Land Trust. http ://www.landtrust.ca/about
[64] Institute of Island Studies. Juin 2009. *The Island Landscape : A Non-Renewable Resource.* Policy Brief 2009-1, Carol Horne. 33 pp.

changements qui y sont apportés n'a pas eu de suites. Douze années de données fiables auraient pu inciter à faire quelque chose plus tôt.

La Commission convient avec Horne qu'il n'existe pas de solution universelle. Toutefois, il est important de rappeler que la beauté des paysages de l'Île du Prince Édouard, comme le souligne le mémoire de la Tourism Industry Association[65], est l'un des meilleurs arguments de vente de la province. Dans son mémoire, le Conseil consultatif du tourisme souligne l'importance de [TRADUCTION] « protéger l'image de marque »[66]. Sans exception, les annonces publicitaires des agences immobilières à l'intention d'acheteurs de l'extérieur mettent en valeur la beauté de nos paysages. La Commission trouve malheureux que certains annonceurs, dont Tourisme Î.-P.-E., jugent nécessaire de recourir à des images dépassées pour montrer la province sous un jour plus virginal. En dehors des considérations commerciales, l'importance de l'impact sur le psychisme de toutes celles et de tous ceux qui admirent les paysages de l'Île ne devrait pas être sous-estimée. À différents degrés, cela nous touche toutes et tous.

La Commission croit fermement que l'approche axée sur la collectivité a le plus grand potentiel d'aboutir à des résultats tangibles, avec une efficacité encore plus grande si elle est lancée et gérée par une administration locale forte, s'il y en a déjà une en place. La recherche a été effectuée, et l'Île dispose des outils et des compétences nécessaires pour permettre à une municipalité d'engager un dialogue avec ses résidents pour déterminer quelles sont les caractéristiques importantes des paysages et les préserver. Par exemple, la ville de Stratford a réussi à intégrer la dimension esthétique dans son processus de planification et d'aménagement. On voit plus bas comment un artiste a rendu l'effet visuel souhaité appliqué à une rue collectrice selon le modèle de Stratford, avec notamment un trottoir, des pistes cyclables intégrées, un chemin polyvalent, des lignes électriques souterraines, des arbres et des lampadaires.

Certains résidents de la municipalité de St. Peters Bay ont demandé l'adoption de mesures visant à rétablir le paysage panoramique que l'on avait lorsque l'on regardait la baie depuis le centre de la communauté. Cela consisterait essentiellement à

enlever les fils électriques aériens en les plaçant sous terre. La Commission est d'avis qu'une approche s'inspirant de ce modèle pourrait donner un résultat positif :

- le conseil de la collectivité prendrait l'initiative en convoquant une assemblée publique des résidents afin de déterminer si la restauration de ce paysage panoramique constitue une importante priorité pour la communauté;
- si les résidents étaient d'accord, le Conseil solliciterait alors l'aide du gouvernement pour retenir les services d'un planificateur paysagiste professionnel pour aider la collectivité à élaborer un plan de projet de restauration;

En conclusion, les réponses aux questions posées initialement ne sont pas évidentes. Ni le gouvernement provincial ni les municipalités dotées de plans officiels n'ont pris des mesures pour identifier, préserver et protéger les paysages panoramiques. Pour leur part, les résidents n'ont pas véritablement communiqué aux administrations locales et provinciale une idée claire de ce qu'ils souhaitent.

[65] Tourism Industry Association of Prince Edward Island. Juin 2009. *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale*. 4 p.
[66] Conseil consultatif sur le tourisme de l'Île-du-Prince-Édouard. Juin 2009. *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale*. 8 p.

- l'étape suivante pourrait voir le conseil présenter une demande d'aide financière afin de mettre en œuvre le plan en question; la communauté de St. Peters Bay pourrait être admissible à une aide fédérale et provinciale dans le cadre du Programme infrastructure Canada; et finalement
- afin de protéger l'investissement de la communauté, cette dernière pourrait demander au gouvernement provincial de désigner le paysage panoramique sous le régime de la *Planning Act*.

Il semblerait que même si leurs objectifs étaient sincères, dans leur grande majorité, les mesures que le gouvernement provincial a prises par le passé n'ont pas répondu à ce que l'on devrait considérer comme des attentes raisonnables. La Commission pense que la Province a un rôle à jouer en classant par ordre de priorité les paysages qui sont jugés dignes de protection. Une fois qu'une municipalité ou une collectivité non constituée en municipalité a décidé d'aller de l'avant, la *Planning Act* ou la *Heritage Places Protection Act* offrent le cadre législatif nécessaire à la protection des paysages désignés. La section du présent rapport qui traite de l'élaboration d'une stratégie provinciale d'aménagement du territoire désigne les paysages panoramiques comme un secteur d'intérêt provincial. À court terme, la Commission est convaincue qu'une approche plus axée sur la collectivité pourrait aboutir à des résultats positifs.

La Commission recommande :

24. Que le gouvernement provincial offre un soutien technique et financier aux municipalités et aux collectivités non constituées en municipalité pour les aider à identifier des éléments paysagers importants et à élaborer leur propre plan de protection des paysages panoramiques qui pourrait notamment comporter des recommandations susceptibles d'aboutir à une désignation sanctionnée par la loi.

Par ailleurs, la Commission croit fermement que les responsabilités imposées aux promoteurs en matière d'identification et de protection des caractéristiques clés des paysages lorsqu'ils aménagent des lotissements, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des municipalités dotées d'un plan officiel, sont insuffisantes. Les caractéristiques visuelles comme les plate bandes décoratives, les talus, les sentiers de promenade, les espaces verts, les espaces naturels et le tracé des rues devraient devenir des éléments obligatoires de la planification du paysage et de la conception des lotissements.

La Commission recommande :

25. Qu'un plan d'aménagement paysager payé par le promoteur soit ajouté à la liste des conditions rattachées à une demande de lotissement, aussi bien dans les municipalités disposant d'un plan officiel que dans les régions de la province qui sont couvertes par les règlements en matière de lotissement et d'aménagement.

LA *LANDS PROTECTION ACT*

La *Prince Edward Island Lands Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. L-5, (la *LPA*) a été initialement promulguée en 1982. Compte tenu de l'importance que les Insulaires accordent aux terres et des limites que la *LPA* impose en matière de propriété et d'utilisation des terres, il n'est pas surprenant que cette loi ait fait l'objet de débats enflammés, de contestations judiciaires et de modifications.

Avoirs fonciers totaux

Aux termes de l'article 2 de la *LPA*, nul ne peut détenir des avoirs fonciers totaux, terres données à bail comprises, supérieurs à 1 000 acres, et nulle société ne peut détenir des avoirs fonciers totaux, terres données à bail comprises, supérieurs à 3000 acres. Ces limites de superficie totale ont incité certains exploitants agricoles à se constituer en société alors qu'ils ne l'auraient peut-être pas fait sans cela, et de grosses sociétés agricoles se retrouvent dans l'incapacité de continuer à s'étendre au-delà de la limite prescrite.

Au fil des ans, le public a souvent fait entendre sa voix dans le débat concernant à la fois la justification des limites imposées aux avoirs fonciers totaux et les terres qui devraient être couvertes par ces limites. En 1993, par exemple, le rapport final du Comité législatif spécial sur la *Lands Protection Act* a reçu trente neuf mémoires et présentations. Le rapport final indique que [TRADUCTION] « [l]e Comité a constaté que les limites de 1 000 acres pour les particuliers et de 3000 acres pour les sociétés agricoles familiales jouissaient d'un soutien massif du public »[67]. Le rapport indique également que certaines des personnes qui sont venues faire des présentations ont revendiqué une augmentation des limites globales, et l'une d'entre elles a même préconisé la suppression de tout plafond. Dans son rapport de 1998 à l'Assemblée législative, le Comité permanent sur l'agriculture, les forêts et l'environnement a recommandé le maintien des limites de 1 000 et de 3 000 acres, mais également l'autorisation d'ajouter 200 et 600 acres de terres qui ne sont pas en production agricole[68].

Cette dernière recommandation faite en 1998 par le Comité permanent était due aux craintes exprimées devant le fait que la totalité des avoirs fonciers d'un propriétaire était comprise dans la limite globale[69].

> *[TRADUCTION]*
> *De nombreuses personnes qui ont comparu devant notre Comité permanent ont préconisé une modification des limites pour que les personnes dont les avoirs fonciers totaux renferment une superficie importante de terres qui ne conviennent pas à la production agricole puissent lutter à armes égales. À l'heure actuelle, les seules options dont disposent les personnes qui ont atteint la limite et désirent consacrer plus de terres à la production agricole sont de défricher des lots boisés, de les vendre ou d'améliorer des terres peu productives qui serviraient mieux les intérêts de la société si on en faisait des zones humides, des haies ou des zones tampons riveraines. […]*
>
> *Après avoir reçu l'opinion des parties intéressées et étudié la question sous un certain nombre d'angles, notre Comité permanent est d'avis que la meilleure approche consiste à appliquer les limites de 1 000 et de 3 000 acres aux terres en production agricole.*

Apparemment, le Comité permanent de 1993 a également considéré qu'il était injuste d'inclure toutes les terres dans les avoirs fonciers totaux lorsqu'il a fait la recommandation suivante[70] :

> *[TRADUCTION]*
> *Lorsque cela est possible, le gouvernement devrait aider les agriculteurs dont les avoirs fonciers totaux atteignent ou approchent la limite imposée à se départir de leurs lots boisés et à augmenter leur superficie défrichée en échangeant ces lots boisés contre des terres situées à proximité appartenant à la Société de prêt, dans les deux cas à leur juste valeur marchande.*

Bien que les recommandations qui précèdent n'aient pas été largement mises en application, en 2007, le lieutenant-gouverneur en conseil (Conseil exécutif) a quand même promulgué l'article 34 des règlements relatifs à l'exemption établis en vertu de la LPA qui permet que des avoirs fonciers désignés comme une aire naturelle en vertu de la *Natural Areas Protection Act* ne soient pas comptabilisés dans les limites prescrites par la *LPA*.

Plus récemment, des voix se sont élevées pour demander que les terres non arables ne soient plus comptabilisées dans les limites totales imposées par la *LPA*. Dans son rapport, la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine déclare ce qui suit[71] :

> *[TRADUCTION]*
> *Si les propriétaires fonciers étaient autorisés à exclure de leurs avoirs fonciers totaux autorisés les terres écosensibles qui sont situées dans ces bassins versants, une partie des terres qui se trouvent dans ces bassins pourrait être retirées de la production agricole, ce qui réduirait les impacts de l'agriculture sur la qualité de l'eau et améliorerait le potentiel de biodiversité.*

La Commission sur les nitrates a ensuite recommandé que les « terres écosensibles » comprennent les terres en forte pente, les zones humides, les terrasses, les

[67] Comité législatif spécial sur la *Lands Protection Act*. Mars 1993. *Rapport final du Comité législatif spécial sur la* Lands Protection Act. 79 pp.
[68] Comité permanent sur l'agriculture, la foresterie et l'environnement. Mai 1998. *Rapport à l'Assemblée législative sur le projet de loi 84,* An Act to Amend the Prince Edward Island Lands Protection Act. 9 pp.
[69] *Ibid* p. 4.
[70] Comité législatif spécial sur la *Lands Protection Act*. Mars 1993. *Rapport final du Comité législatif spécial sur la* Lands Protection Act. p. 42.
[71] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Juin 2008. *Rapport de la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine.* p. 25.

voies d'eau gazonnées, les tournières herbagées en permanence, les terres agricoles converties en forêts et les terres forestières couvertes par un plan de gestion approuvé. Cette Commission a recommandé que les terres susmentionnées soient exclues des plafonds imposés aux avoirs fonciers totaux à condition que l'on impose une rotation triennale des cultures, sans aucune exception.

Dans le mémoire qu'elle a présenté à notre Commission, la Fédération de l'agriculture de l'Île du Prince Édouard a affirmé que [TRADUCTION] « […] il devient de plus en plus difficile de maintenir les rendements des cultures en raison des restrictions imposées par la *Lands Protection Act* actuelle de l'Î.-P.-É. » et même si la Fédération n'a pas plaidé pour une hausse des limites globales, elle a déclaré ce qui suit dans son mémoire[72] :

> [*TRADUCTION]*
> *[...] La Fédération de l'agriculture de l'Î.P.É. propose (dans le cadre de sa politique permanente sur l'utilisation des terres) que la Lands Protection Act soit révisée de manière à prévoir la non-comptabilisation de TOUTES les terres non cultivées dans la limite actuelle de 1000 acres imposée aux propriétaires fonciers privés et dans la limite de 3000 acres imposée aux sociétés d'exploitation agricole, en ce qui concerne les fins agricoles visées par la loi. Cela devrait également comprendre les zones tampons, les cours d'eau, les terrains en forte pente et les brise-vent, etc.*

Le Syndicat national des cultivateurs propose la préservation des terres agricoles au moyen d'un « système de zonage des terres/de réserve foncière » plutôt que par une modification de la *LPA*. Le SNC a affirmé catégoriquement : [TRADUCTION] « Nous sommes tout à fait opposés à ce que l'on touche d'une façon quelconque à la *Lands Protection Act* »[73].

Encore assez récemment, dans sa majorité, la société ne reconnaissait pas les effets bénéfiques des secteurs comme les zones humides et les lots boisés pour notre environnement. Nous sommes en train de comprendre graduellement que le message de conservation dont des organismes comme le Island Nature Trust et Conservation de la nature Canada font la promotion a du bon. En effet, notre bien-être écologique nécessite l'équilibre qui est en partie assuré par la conservation de ce que la Commission sur les nitrates définit comme des « zones écosensibles ».

La *LPA* a été modifiée en 1998 (ch.79, art. 20) de façon à prévoir à l'article 1.1, dans le cadre de l'objet de la *Loi* :

> *[TRADUCTION]*
> *La présente loi a été édictée en reconnaissance du fait que l'Île du Prince Édouard fait face à des difficultés singulières au chapitre des droits de propriété en raison de plusieurs circonstances, notamment [...]*
>
> *c) la nature fragile de l'écologie, de l'environnement et des terres de la province, d'où la nécessité d'effectuer une intendance prudente, équilibrée et constante pour assurer la protection de l'écologie, de l'environnement et des terres de la province.*

Nous ne pouvons guère prétendre que nous protégeons l'écologie, l'environnement et les terres de la province si les agriculteurs qui jugent nécessaire d'augmenter la taille de leur exploitation sont obligés de défricher des terres et d'assécher des marais pour y parvenir. Aux yeux de la Commission, limiter la notion d'avoirs fonciers totaux sous le régime de la *LPA* aux seules terres arables, lorsque de véritables exploitants sont en cause, serait une manière efficace de promouvoir la conservation des zones écosensibles.

L'équité constitue également une considération peut-être moins importante qui milite en faveur d'une application de la *LPA* aux seules terres arables. En effet, les agriculteurs dont les terres arables constituent un faible pourcentage de leurs avoirs totaux peuvent se retrouver en position d'infériorité par rapport à ceux qui ont la chance de ne posséder presque que des terres arables. C'est particulièrement vrai lorsque des terres en forte pente ou des zones humides peuvent empêcher un changement d'utilisation à n'importe quel prix. On peut soutenir que l'application de la *LPA* aux seules terres arables contribuerait à mettre tous les producteurs sur un pied d'égalité.

Manifestement, la *LPA* nécessite une détermination de la superficie qu'elle régit. Lorsqu'il s'agit de la totalité des terres dont on est propriétaire ou que l'on loue à bail, il suffit de comptabiliser les différentes parcelles faisant l'objet des titres de propriété

[72] Fédération de l'agriculture de l'Île-du-Prince-Édouard. Juin 2009. *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale*. p. 5.
[73] Syndicat national des cultivateurs, District 1, Région 1. Juin 2009. *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale*. 2 pp.

applicables. L'un des éventuels désavantages de ne comptabiliser que les terres arables pour déterminer les avoirs fonciers totaux sous le régime de la *LPA*, c'est qu'il sera plus difficile, dans la plupart des cas, d'en établir la superficie exacte.

Le gouvernement, en consultation avec l'ensemble de la communauté agricole, devrait pouvoir arriver à un consensus sur le mécanisme le plus raisonnable à utiliser pour arrêter les superficies arables. On procède déjà à des déterminations des superficies aux fins des exonérations d'impôt pour les aires naturelles sous le régime de la *Natural Areas Protection Act* et des aires de gestion de la faune sous le régime de la *Fish and Game Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. F-12, et il existe des crédits d'impôt pour les zones tampons et les terres à forte pente en vertu de la *Real Property Tax Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. R-5. Un grand nombre, sinon la plupart, de ces situations consistent à déterminer les étendues admissibles en les séparant des parcelles dans lesquelles elles sont situées. La Province est reconnue pour avoir l'un des meilleurs systèmes d'information géographique (SIG) et de cartographie foncière du Canada. Il reste qu'il est possible de séparer les terres arables des superficies totales, et que ces types de distinctions sont déjà faites pour d'autres fins.

La Commission recommande :

26. Que la *Lands Protection Act* ou ses règlements soient modifiés pour que, dans le cas des véritables exploitants agricoles et des sociétés d'exploitation agricole, il soit possible d'obtenir des exemptions sauf pour les terres arables dans toute détermination des avoirs fonciers totaux.

Parmi l'ensemble des mémoires que la Commission a reçus, y compris les présentations de personnes qui se trouvaient dans la salle lors des audiences publiques, un seul a recommandé une augmentation des plafonds prévus par la LPA[74]. Exception faite des observations concernant les terres non arables, il semblerait que les limites imposées par la LPA soient généralement acceptées. En outre, dans ses consultations avec les fonctionnaires et dans ses recherches, la Commission n'a rien trouvé qui indique qu'une augmentation des avoirs fonciers totaux soit justifiée à ce stade.

La Commission recommande :

27. Que les avoirs fonciers totaux prescrits par l'article 2 de la Lands Protection Act restent inchangés.

Acquisition de terres par des non-résidents et des sociétés

À l'heure actuelle, en vertu des articles 4 et 5 de la *LPA*, il appartient au Conseil exécutif de prendre toutes les décisions au sujet de l'acquisition de terres par des non-résidents et des sociétés lorsque l'article 2 de la *LPA* s'applique. Ceci fait suite à l'examen, à l'évaluation et à la recommandation de la Commission de réglementation et d'appels de l'Île sur la façon de disposer d'une demande présentée en vertu de l'article 8 de la *Loi*. Ces décisions peuvent être lourdes de conséquences, non seulement pour le requérant mais également pour les propriétaires fonciers voisins qui pourraient voir la jouissance de leurs propres terres compromise par la décision. De plus, la Commission a été informée que le Conseil exécutif consacre beaucoup de temps à statuer sur ces demandes. Selon des statistiques obtenues par la Commission, le Conseil exécutif a été saisi de 4 044 demandes liées à la LPA au cours des onze dernières années. Cela représente une moyenne de 368 décisions par an, soit environ sept points à l'ordre du jour des réunions hebdomadaires du Conseil exécutif. Chaque demande est appuyée par une note explicative détaillée que les membres du Conseil des ministres doivent examiner avant de passer à l'étude de la demande et de rendre leur décision.

À titre de solution de rechange à l'approche actuelle, le Conseil exécutif pourrait se demander si la Commission de réglementation et d'appels de l'Île ne pourrait pas s'acquitter tout aussi bien des fonctions qu'il exerce en la matière, les enquêtes et le rôle consultatif étant confiés à un ministère responsable comme CACT. Un tel changement serait bénéfique à plusieurs égards :

- le processus pourrait devenir beaucoup plus ouvert, de sorte que le public serait mieux informé et au fait du mode de réglementation de l'importante question que représentent les terres;
- le public considérerait probablement que le processus est moins politisé;

[74] Les fermes Cavendish. Juin 2009. *Présentation à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale*. 3 pp.

- un contrôle judiciaire des décisions d'un tribunal quasi-judiciaire comme la Commission de réglementation et d'appels de l'Île serait possible en cas d'erreur juridictionnelle; et
- le Conseil exécutif n'aurait plus à s'acquitter d'une fonction qui prend beaucoup de temps et qu'un tribunal administratif peut assumer tout aussi efficacement.

Le Programme d'identification des terres

Lorsque la *Planning Act* a été promulguée en 1974, elle prévoyait la continuation sous son régime de la Commission d'utilisation des terres (CUT) qui avait déjà été créée par une loi distincte au cours de la même année. Tout propriétaire foncier qui désirait conclure à l'époque, sur une base volontaire, une convention d'identification des terres en faisait la demande à la CUT, et cette convention était enregistrée au bureau d'enregistrement si la CUT approuvait la demande. Il incombait à la CUT de disposer des demandes de modification ou d'annulation d'une convention, sous réserve d'une ratification par le Conseil exécutif.

Lorsque la *Lands Protection Act* a été adoptée en 1982, l'article 10 habilitait le lieutenant-gouverneur en conseil à exiger la conclusion d'une convention d'identification des terres avant que des permis d'acquisition de terres ne soient délivrés à des non-résidents et à des sociétés qui étaient régis par les dispositions restrictives des articles 4 et 5 de la Loi. En vertu des conventions d'identification des terres, les acheteurs sont légalement tenus de respecter des covenants de non-aménagement qui interdisent toute utilisation des terres mettant en jeu un lotissement ou un projet d'aménagement commercial ou industriel.

Aux termes de l'article 8 des Règlements en matière d'identification des terres édictés sous le régime de la LPA, les conventions d'identification des terres ont une durée de dix ans, sauf qu'elles sont automatiquement renouvelées chaque année, à moins qu'une demande de résiliation de la convention ne soit présentée moins de quatre-vingt dix jours avant la date anniversaire suivante de la convention. Dans ce cas, la convention prend fin dix ans après la date anniversaire suivante. Il n'est pas étonnant qu'à la date de passation de la convention, de nombreux acquéreurs déposent également une demande de résiliation de la convention, ce qui signifie que celle-ci arrive automatiquement à expiration onze ans plus tard. De l'avis de la Commission, si la province disposait d'un plan global d'aménagement des terres convenablement administré, les conventions d'identification des terres ne seraient pas nécessaires, de la même façon qu'elles ne sont pas requises à l'heure actuelle dans les municipalités ayant un plan officiel approuvé par le Ministre (Règlements en matière d'identification des terres de la LPA, article 4).

En 1991, la Island Regulatory and Appeals Commission Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. I-11, a été adoptée et a remplacé la CUT par la Commission de réglementation et d'appels de l'Île. Dans le cadre de cet ensemble de mesures législatives, la Lands Protection Act a été modifiée pour faire en sorte que la Commission de réglementation et d'appels de l'Île statue en dernier ressort sur les demandes d'annulation, de suspension ou de modification des permis délivrés en vertu de la LPA, ce qui comprenait l'annulation, la suspension ou la modification des conditions que renfermait une convention d'identification des terres applicable. Aucune ratification par le Conseil exécutif n'était nécessaire.

En 1992, la LPA a de nouveau fait l'objet d'une modification qui a enlevé à la Commission de réglementation et d'appels de l'Île le pouvoir susmentionné qui lui avait été conféré un an plus tôt. Depuis lors, le Conseil exécutif est seul habilité à prendre une décision relativement à l'annulation, à la suspension ou à la modification des conditions d'un permis. Présentement, en vertu de la LPA et de ses règlements, les demandes de modification de permis sont présentées à la Commission de réglementation et d'appels de l'Île à laquelle il incombe de veiller à ce que toutes les phases préliminaires de la procédure aient été suivies avant de transmettre une demande au Conseil exécutif pour qu'il rende sa décision.

Fait intéressant, l'alinéa 9(3)b) de la *LPA* prescrit la publication dans un quotidien de toute demande de modification d'un permis délivré en vertu de la *LPA*. Une telle publication a généralement pour but de permettre au public de participer à un processus. Cependant, le Conseil exécutif, de par sa nature même, s'acquitte de ses fonctions exécutives en siégeant à huis clos. Le public est informé de ses décisions après coup, mais ignore la façon dont elles ont été atteintes et des motifs sur lesquels elles sont fondées.

Comme pour les demandes d'acquisition de terres présentées par des non-résidents et des sociétés, le Conseil exécutif passe beaucoup de temps à s'occuper des demandes de modification de permis délivrés en vertu de la *LPA*. Pour les raisons que nous venons d'invoquer en ce qui concerne les demandes d'acquisition, il se pourrait fort bien que le Conseil exécutif désire transférer à la Commission de réglementation et d'appels de l'Île la fonction dont il s'acquitte relativement aux demandes de

modifications de permis délivrés en vertu de la *LPA*, les enquêtes relevant là encore d'un ministère responsable comme CACT.

La Commission recommande :

28. Que le lieutenant-gouverneur en conseil envisage sérieusement de transférer à la Commission de réglementation et d'appels de l'Île les fonctions qu'il exerce relativement aux demandes de délivrance et de modification de permis sous le régime de la *Lands Protection Act*.

RENFORCER LA CAPACITÉ DE PLANIFICATION DE L'UTILISATION DES TERRES

Dans une section précédente du présent rapport, la Commission a décrit le processus d'aménagement du territoire que suivent les municipalités dotées de plans officiels et d'arrêtés de zonage et de lotissement, et le ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail dans les 90 % restants de la province. Dans le cas des municipalités, le processus à suivre pour élaborer et soumettre un plan officiel est décrit dans la Partie III de la *Planning Act*.

La Commission a reçu un mémoire des treize municipalités qui bordent les petites villes de Cornwall et de Stratford et la ville de Charlottetown[75]. Ces communautés ont décrit le processus dans lequel elles se sont engagées conjointement dans le but de trouver un moyen de remplacer les règlements des zones spéciales d'aménagement qui s'appliquent sur leur territoire par leurs propres plans officiels. Individuellement, aucune de ces communautés ne dispose des ressources financières voulues pour engager un planificateur à plein temps, même si elles conviennent toutes que l'accès à un expert est une condition sine qua non. D'autres petites municipalités qui ont comparu devant la Commission ont abondé dans le même sens, à savoir que les conseils d'un planificateur professionnel constituent un élément essentiel d'un bon plan officiel. La Commission appuie cette opinion, et elle a la conviction que les capacités locales en matière de planification doivent être fortement renforcées, initialement avec le soutien du gouvernement provincial.

La Commission recommande :

29. Que le ministre responsable de la *Planning Act* aide les communautés à acquérir les ressources professionnelles en matière d'aménagement dont elles ont besoin pour informer et consulter leurs résidents et pour élaborer des plans officiels et des arrêtés de zonage et d'aménagement.

La Commission croit que la notion d'autorités régionales de planification pour les régions du Grand Summerside et du Grand Charlottetown, une notion mise à l'épreuve au début des années 1970 en réponse aux recommandations de la Commission royale de 1973, a une certaine validité. Bien qu'ils aient eu un certain succès, il semble que les conseils d'aménagement régionaux de Summerside et de Charlottetown aient été dissous notamment à cause de l'absence de volonté politique de prendre les difficiles décisions qui s'imposaient pour que la planification régionale soit couronnée de succès.

Beaucoup de choses se sont produites depuis lors, dont les fusions de 1995, mais plusieurs intervenants sont venus dire à la Commission que des structures régionales de planification sont toujours nécessaires pour composer avec l'approvisionnement en eau potable, le traitement des eaux usées, les installations de loisirs et l'accès aux routes à grande circulation, pour ne donner que quatre exemples. En plus des régions du Grand Summerside et du Grand Charlottetown, on peut militer en faveur de structures régionales de planification dans d'autres secteurs de la province comme Prince-Ouest, Évangéline, Three Rivers et Souris-Kings-Est.

[75] Treize communautés. Novembre 2008. *Building Consensus. A Submission from the 13 Affected Communities Addressing the Future of the Charlottetown, Cornwall and Stratford Special Planning Area Regulations.* 15 pp.

La Commission recommande :

30. Que le gouvernement provincial offre d'aider les communautés et les municipalités à travailler de concert grâce à la création d'autorités régionales d'aménagement.

La Commission reconnaît que les ressources professionnelles en matière de planification actuellement utilisées par les municipalités dûment constituées, qu'elles soient membres du personnel ou à contrat, sont payées au moyen des impôts fonciers versés par leurs résidents. En mettant gratuitement des ressources professionnelles supplémentaires en matière de planification au service des communautés, conformément aux recommandations qui précèdent, le gouvernement provincial créerait une inégalité entre les municipalités qui paient les leurs et celles qui les obtiennent gratuitement. La Commission conviendrait qu'un tel arrangement peut se justifier à court terme, pendant la phase de préparation de nouveaux plans officiels et de mise en place de structures régionales. Cependant, nous ne laissons pas entendre qu'à long terme, les services de planification devraient être payés par quelqu'un d'autre que les résidents de la collectivité.

Selon le site Web du Ministère, la Division des services de planification et d'inspection de CACT :

> [*TRADUCTION]*
> *[…] assure une exécution intégrée des différentes lois et règlements afférents à l'aménagement du territoire pour assurer une croissance durable dans la province et instaurer des normes de contrôle en matière de construction et d'aménagement et la mise en œuvre centralisée des programmes dans le domaine de la prévention des incendies.*

La Commission n'a pas procédé à une évaluation détaillée des moyens de la Division ou de la qualité des services dont elle assure la prestation, car elle aurait alors excédé son mandat. Toutefois, les moyens dont dispose le gouvernement provincial dans le domaine de la planification professionnelle sont insuffisants. Pour l'illustrer, alors que la Province avait à son service six planificateurs professionnels et six techniciens en planification au cours des années 1980 et du début des années 1990, il ne reste plus que trois planificateurs au sein de ses effectifs. À l'heure actuelle, la ville de Charlottetown emploie le même nombre de planificateurs professionnels que le gouvernement provincial – trois. La Commission croit fermement que la Province doit fortement augmenter ses ressources dans le domaine de la planification si elle veut être en mesure de mettre en application les recommandations clés que contient le présent rapport.

La Commission recommande :

31. Que le gouvernement provincial accroisse fortement les capacités professionnelles en matière d'aménagement du ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail.

GOUVERNANCE LOCALE

INTRODUCTION

Lorsque l'on parle de gouvernance locale à l'Île du Prince Édouard, il existe un large éventail d'opinions qui peuvent essentiellement se ramener à quatre questions clés relevant du mandat de la Commission.

1. **La législation provinciale qui régit les municipalités a-t-elle besoin d'une révision?**

   Plusieurs lois provinciales s'appliquent aux municipalités, mais c'est avant tout la *Municipalities Act* qui régit leur mode de fonctionnement à l'Île du Prince Édouard. Comme les municipalités sont créées par une loi provinciale, il appartient au gouvernement provincial de décider en dernier ressort quel est leur pouvoir et si la législation qui les régit est appropriée. Des voix se sont élevées pour demander la modernisation de plusieurs lois provinciales pertinentes.

2. **Comment la gouvernance locale devrait-elle être financée?**

   Les opinions exprimées dépendaient, dans une large mesure, du type de collectivité dans laquelle la personne résidait. Le mode de partage des recettes fiscales entre le gouvernement provincial et les municipalités, et les autres sources éventuelles de revenus, sont des questions sur lesquelles les résidents des villes, des petites villes et des régions non constituées en municipalité ont des opinions très divergentes. Il reste à voir si cette attitude pourrait évoluer s'il pouvait être démontré qu'une forme différente d'administration locale permettrait d'améliorer les services.

3. **Quelle forme la gouvernance locale devrait-elle prendre?**

   Certains préconisent la constitution en municipalité de la totalité du territoire de l'Île. D'autres recommandent la formation de ce que l'on pourrait considérer comme des municipalités régionales qui absorberaient les municipalités existantes ainsi que les régions non constituées en municipalité. Des résidents des régions rurales ont exprimé le souhait de rester dans des régions non constituées en municipalité. Certains partisans du changement favorisent une approche graduelle qui verrait dans un premier temps l'élargissement des municipalités dans des régions données afin de déterminer si la constitution en municipalité devrait ensuite se poursuivre dans toute l'Île.

4. **Quelle serait l'incidence fiscale d'un élargissement de l'administration municipale?**

   La possibilité d'une hausse des impôts est évoquée chaque fois qu'il est question de fusion ou de constitution en municipalité. En effet, la majorité des contribuables jugent inacceptable de payer davantage d'impôts pour le même niveau de services. Par contre, il devrait être acceptable de ne payer que les services qui sont effectivement reçus ou de payer des services améliorés ou des services dont le coût était auparavant pris en charge par une municipalité sans que le contribuable ait à débourser un sou.

Il va sans dire que les questions soulevées sont complexes et qu'il n'existe pas de solutions faciles. La Commission a étudié les nombreux mémoires qui lui ont été présentés, et elle a également effectué des recherches sur les approches adoptées dans d'autres provinces et États pour proposer des recommandations qu'elle espère équitables.

LE STATUT DES MUNICIPALITÉS

Les municipalités sont souvent qualifiées de créations des lois provinciales étant donné qu'elles doivent leur existence même à une loi adoptée par un législateur provincial. À l'Île du Prince Édouard, la plupart des municipalités sont constituées en vertu de la Municipalities Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. M-13. Les exceptions sont Summerside, Charlottetown, Stratford et Cornwall qui ont été constituées sous le régime de lois distinctes (City of Summerside Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. S-9.1 et Charlottetown Area Municipalities Act, R.S.P.E.I. 1988, ch. M-4.1). Toutes les municipalités créées en vertu de la Municipalities Act sont définies soit comme des « petites villes », soit comme des « communautés ». Le terme « communauté » est malheureux, car son sens populaire peut désigner une ville, un village ou une région rurale. Bien que les villes et les communautés soient toutes deux considérées comme des municipalités en vertu de la Municipalities Act, comme nous le verrons plus loin, la loi ne leur confère pas le même statut.

Traditionnellement, le pouvoir d'agir des municipalités était étroitement défini par la loi

habilitante. Si le pouvoir de s'acquitter d'une fonction donnée n'était pas clairement précisé, alors la municipalité n'était pas habilitée à l'exercer. Au cours des dernières décennies, les municipalités ont dû, par nécessité, offrir de plus en plus de services dans une société chaque jour plus complexe et réglementée. L'effet conjugué de l'utilisation des pesticides, du bruit et de la pollution de l'air, de la qualité de l'eau potable, des transports publics et l'abandon de certaines fonctions par les gouvernements provinciaux et fédéral ont fait en sorte que, partout au Canada, les municipalités se sont senties obligées d'assumer des responsabilités additionnelles.

Dans plusieurs provinces et territoires, la législation a subi d'importantes modifications qui, entre autres choses, peuvent être interprétées comme une élévation du statut des municipalités. L'approche prescriptive antérieure, qui consistait à délimiter étroitement la compétence des municipalités, a été remplacée par une approche permissive ou téléologique qui consiste à énoncer ce que l'on appelle des « champs d'activités » dans lesquels les municipalités jouissent d'une liberté d'action, à condition de ne pas sortir de ces champs.

La Cour suprême du Canada a été amenée à statuer sur le pouvoir de la ville de Calgary d'adopter des règlements administratifs régissant l'exploitation des taxis. Dans son arrêt, la Cour suprême a déclaré ce qui suit[76] :

> *L'évolution de la municipalité moderne a entraîné un virage dans la démarche à adopter pour interpréter les lois habilitant les municipalités. Dans Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville), [1994] 1 R.C.S. 231, p. 244-245, la juge McLachlin (plus tard Juge en chef) reconnaît ce virage notable dans la nature des municipalités. La dichotomie entre interprétation « bienveillante » et interprétation « stricte » fait place à une interprétation téléologique large des pouvoirs municipaux : Nanaimo, précité, par. 18. Cette méthode d'interprétation s'est développée en même temps que la méthode moderne de rédaction des lois sur les municipalités. Plusieurs provinces, au lieu de conférer aux municipalités des pouvoirs précis dans des domaines particuliers, préfèrent leur accorder un pouvoir général dans des domaines définis en termes généraux : Loi sur les municipalités, L.M. 1996, ch. 58, C.P.L.M. ch. M225; Municipal Government Act, S.N.S. 1998, ch. 18; Loi sur les municipalités, L.R.Y. 2002, ch. 154; Loi de 2001 sur les municipalités, L.O. 2001, ch. 25; Cities Act, S.S. 2002, ch. C-11.1. Ce virage en matière de rédaction législative reflète la véritable nature des municipalités modernes, qui ont besoin de plus de souplesse pour réaliser les objets de leur loi habilitante.*

Dans l'extrait qui précède, la Cour suprême du Canada se réfère aux lois applicables du Manitoba, de la Nouvelle Écosse, du Yukon, de l'Ontario et de la Saskatchewan. Cet énoncé de la Cour suprême, en plus de dicter le mode de rédaction des lois qui doit être utilisé pour les nouvelles lois sur les municipalités, précise aussi quelle est la position de la Cour suprême sur la place de la municipalité moderne dans le système global de gouvernance.

De l'avis de la Commission, l'approche adoptée par les différents gouvernements provinciaux en question ainsi que par la Cour suprême du Canada dénote une reconnaissance croissante du fait que les municipalités constituent un ordre de gouvernement séparé et distinct et ne devraient donc plus être traitées comme les parents pauvres des gouvernements provinciaux.

LA *MUNICIPALITIES ACT* DE L'ÎLE DU PRINCE ÉDOUARD

La *Municipalities Act* de l'Île du Prince Édouard a été édictée en 1983. Au cours des vingt-six années qui se sont écoulées depuis lors, elle a fait l'objet de nombreuses modifications, mais selon les opinions que la Commission a entendues, ces modifications n'ont pas permis de faire en sorte que la *Loi* suive la tendance législative qui a caractérisé d'autres provinces canadiennes.

La nécessité de procéder à une révision de la *Municipalities Act* est attestée par le fait qu'en 2003, un comité a été chargé de procéder à une révision de la loi et de recommander des changements s'il les jugeait justifiés. Ce comité était constitué de membres respectés de la collectivité qui possédaient de l'expertise dans le domaine de la gouvernance municipale. Le Comité de révision de la *Municipalities Act* a présenté son rapport final en juin 2005[77]. Ce rapport renfermait environ 120

[76] Cour suprême du Canada. 2004. *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485, 2004 CSC 19. III Analyse B. 6. *L'interprétation correcte des pouvoirs municipaux.*

[77] Comité de révision de la *Municipalities Act*. Juin 2005.

recommandations de changements qui préconisaient essentiellement une refonte complète de la *Loi*. Entre autres recommandations, on peut citer :

- la rédaction d'un énoncé général de l'objet des municipalités;
- le pouvoir de gérer des municipalités dans les limites des compétences qui leur sont accordées;
- l'exigence que les nouvelles demandes de constitution en municipalité démontrent une capacité suffisante de dynamisme et de viabilité;
- une plus grande divulgation publique du processus de demande de constitution en municipalité;
- l'établissement de normes pour restructurer les municipalités existantes;
- la délimitation claire des fonctions du conseil municipal;
- une définition plus claire des procédures régissant les réunions;
- des dispositions clairement définies en matière de conflits d'intérêts;
- la description détaillée des fonctions du personnel municipal;
- l'inscription dans la *Loi* d'une liste des services que les municipalités sont autorisées à offrir, de façon à préciser les pouvoirs, les compétences et l'autonomie dont jouissent les municipalités;
- un mécanisme permettant aux électeurs d'exprimer leurs préoccupations au sujet des questions financières et habilitant le conseil à charger un vérificateur de faire enquête;
- l'obligation de tenir des réunions prébudgetaires pour permettre au public de donner son avis sur les propositions budgétaires;
- l'attribution à tous les conseils du pouvoir d'approuver définitivement leurs budgets;
- le placement sûr des fonds excédentaires jusqu'à ce qu'ils soient requis;
- l'obligation de déposer des états financiers annuels auprès du ministre;
- l'obligation pour les municipalités de mettre leur comptabilité aux normes nationales applicables aux municipalités;
- l'instauration de taux d'imposition et de frais d'utilisation différents lorsque les services varient au sein d'une municipalité;
- l'adoption, en matière d'élections municipales, de normes identiques à celles qui régissent les élections provinciales ou s'en approchent;
- l'amélioration des dispositions d'exécution des arrêtés municipaux;
- l'utilisation du terme « municipalité » pour décrire tous les types de municipalités;
- la codification en une seule loi de tous les textes de loi relatifs aux municipalités;
- la mise en place d'un moyen de sévir contre les conseils et les élus municipaux qui omettent de se conformer à la *Loi*; et
- l'octroi aux municipalités du droit de tenir des plébiscites.

Cette liste de recommandations émanant du Comité n'est aucunement exhaustive.

Le Comité de révision de la *Municipalities Act* a recommandé au Ministre de consulter au préalable les municipalités sur les changements à la législation et aux finances susceptibles de les toucher. Il a en outre recommandé que le Ministre signe avec la Fédération des municipalités de l'Île¬ du Prince Édouard (FMIPE) un protocole d'entente au sujet de ce processus de consultation.

Le Comité de révision de la *Municipalities Act* a également fait la recommandation suivante[78] :

> *[TRADUCTION]*
> *Le comité recommande que le gouvernement provincial prépare un plan de mise en œuvre afin d'étendre à toutes les régions de la province la couverture géographique actuelle de l'administration municipale.*

Pour justifier cette recommandation, le Comité a déclaré ce qui suit :

> *[TRADUCTION]*
> *Un plan destiné à étendre la gouvernance municipale à toutes les régions de la province renforcerait la démocratie locale et permettrait aux citoyens des régions non constituées en municipalité de s'intéresser aux questions locales et d'avoir accès aux services municipaux.*

Apparemment, le Comité a fait ces deux dernières recommandations dans le cadre de son mandat qui consistait à [TRADUCTION] « […] élaborer des recommandations qui renforceront les pouvoirs et les moyens des municipalités […] »

Comme le montre ce qui précède, le Comité de révision de la *Municipalities Act* a effectué une révision exhaustive de la *Loi* et fait des recommandations radicales en faveur d'un changement. Dans le cadre de ses travaux, il a eu des consultations – principalement avec les dirigeants et le personnel municipaux – et s'est penché sur les

Municipal Legislative Reform. 104 pp.

[78] *Ibid* p. 95.

tendances en matière de législation qui existaient dans d'autres provinces canadiennes. Par contre, rien n'indique que le Comité a consulté le grand public.

En 2003, la Fédération canadienne des municipalités a commandé une étude qui consistait à effectuer une analyse comparative des lois provinciales régissant les municipalités partout au Canada. Cette étude a été menée par un cabinet d'avocats de Vancouver, Lidstone, Young, Anderson, et son rapport a été rédigé par Me Donald Lidstone. Dans l'introduction du rapport, Me Lidstone fait l'observation suivante[79] :

> *Une étude comparative des lois provinciales et territoriales sur les municipalités démontre la diversité et la complexité du système municipal à l'échelle du pays. La législation étant généralement le fruit d'un processus de consultation auprès des parties intéressées, y compris les ordres de gouvernement fédéral et provincial, les ministères et organismes provinciaux, le monde des affaires, les électeurs de même que d'autres intervenants, les ambitions des municipalités ne sauraient à elles seules en dicter le contenu final. Actuellement, les législations fédérale et provinciales ainsi que la jurisprudence tendent à favoriser la décentralisation, ce qui reflète la stature grandissante des municipalités et le rôle de plus en plus important qu'elles jouent dans nos vies.*

Les critères d'évaluation que Donald Lidstone a utilisés étaient basés sur les principes d'autonomie locale approuvés en 1991 par l'Union des municipalités de la Colombie Britannique, et adoptés par la Fédération canadienne des municipalités en 1998. Lidstone résume comme suit les principes d'autonomie locale[80] :

1. *les gouvernements locaux peuvent exercer leurs compétences dans tout dossier qui n'est pas explicitement exclu de leur sphère de compétence ou délégué exclusivement à une autre entité;*
2. *les gouvernements locaux doivent participer à la prise de décision des autres ordres de gouvernement local lorsque les décisions prises ont un impact sur la scène locale;*
3. *les compétences attribuées aux autorités locales doivent être complètes et exclusives de façon à ce qu'elles ne fassent pas l'objet d'une intervention de la part des autres ordres de gouvernement;*
4. *les autorités locales doivent avoir la liberté d'exercer leurs compétences de manière à répondre aux conditions locales et ces compétences doivent être adéquates pour satisfaire aux besoins locaux; et*
5. *la dissolution d'un conseil élu ou les modifications apportées aux limites territoriales locales doivent seulement être effectuées en conformité avec le processus légal qui s'applique, après qu'on ait mené des consultations auprès de l'autorité locale, et par voie de référendum là où la loi le permet.*

Au moyen des critères qui précèdent, Donald Lidstone a procédé à une évaluation des lois des provinces et territoires du Canada qui régissent les municipalités. Dans de nombreux cas, les lois répondaient aux critères à des degrés différents. La Colombie Britannique, l'Alberta, le Yukon, l'Ontario et la Nouvelle Écosse, dont les lois ont toutes fait l'objet d'un remaniement récent, ont reçu une note relativement élevée à l'issue de l'évaluation. Par contre, la *Municipalities Act* de l'Île du Prince Édouard a été épinglée comme un exemple de loi désuète. Voici ce que Lidstone avait à dire à son sujet : « Quelques-unes des anciennes législations, telles que la *Municipalities Act* de l'Île du Prince Édouard, ne correspondent à aucun des critères d'évaluation »[81].

Étant donné que le Rapport Lidstone a été terminé en 2004 et que le Rapport du Comité de révision de la Municipalities Act a été déposé en 2005, la Commission a passé en revue les modifications qui ont été apportées à la *Municipalities Act* depuis 2005. Ces modifications traitent des budgets déficitaires, d'un passage à un mandat électoral de quatre ans, de certains changements aux procédures électorales, de l'exécution des arrêtés municipaux, de la taxe sur l'hébergement touristique et de plusieurs questions d'ordre administratif. Pour la plupart, les modifications n'ont répondu ni à l'immense majorité des craintes soulevées par le rapport du Comité de révision de la *Municipalities Act* et le Rapport Lidstone, ni aux préoccupations soulevées par d'autres personnes qui subissent directement les effets de la *Loi*.

Dans la présentation qu'elle a faite à la Commission, la FMIPE, qui représente quarante-trois des soixante-quinze municipalités de l'Île, a recommandé le remplacement de la Municipalities Act. La FMIPE a

[79] Lidstone, D. 2004. *Évaluation des lois provinciales et territoriales sur les municipalités*. Préparé pour la Fédération canadienne des municipalités. p. 1.
[80] *Ibid*. p. 9.
[81] *Ibid* p. 2.

recommandé l'inclusion des dispositions suivantes dans une nouvelle Loi[82] :

[TRADUCTION]

- *la reconnaissance des municipalités comme un ordre d'administration publique élu démocratiquement, autonome, responsable et comptable;*
- *l'obligation pour le gouvernement provincial de consulter les municipalités sur les questions qui les touchent;*
- *l'octroi, au moyen des sphères de compétence, de vastes pouvoirs comparables à la plupart des autres provinces et à tous les territoires du Canada, ainsi que le pouvoir d'adopter des arrêtés municipaux concernant le bien-être général de leurs résidents;*
- *les pouvoirs d'une personne physique;*
- *l'obligation que toute nouvelle responsabilité imposée aux municipalités soit accompagnée par un financement suffisant pour couvrir la totalité des coûts qui en découlent et qui augmentera avec le temps;*
- *le renforcement et l'élargissement de la protection contre la responsabilité, dont l'immunité contre les décisions prises en vertu d'autres lois;*
- *des lignes directrices claires en matière de conflits d'intérêts;*
- *l'obligation pour le gouvernement provincial de se conformer à tous les arrêtés municipaux; et*
- *l'attribution au conseil du pouvoir d'adopter le budget dans toutes les municipalités. (Par opposition à la situation actuelle où les conseils des villes ont le pouvoir d'adopter leur budget, alors que dans les autres municipalités, les budgets doivent être adoptés par les résidents en assemblée publique).*

Dans le mémoire qu'elle a présenté à la Commission, la ville de Stratford, en plus de faire plusieurs des mêmes recommandations que la FMIPE, a également préconisé que toute nouvelle loi devrait renfermer les éléments suivants[83] :

[TRADUCTION]

- *l'engagement de faire en sorte que les municipalités aient accès à des ressources suffisantes, justes, équitables et transparentes pour assurer la prestation des services;*
- *une articulation et une division claire des fonctions et responsabilités dévolues au maire, au conseil municipal et à l'administrateur principal;*
- *un article sur la confidentialité; et*
- *une taille minimale pour assurer la viabilité de la municipalité.*

L'étendue des changements recommandés est manifestement considérable. Il est important de souligner que dans la totalité des mémoires et autres présentations à la Commission ainsi que dans toutes les consultations qu'elle a menées, y compris auprès des hauts fonctionnaires provinciaux, personne n'a laissé entendre que la *Municipalities Act* actuelle n'avait pas besoin d'être modifiée. Les véritables questions consistent à déterminer jusqu'à quel point il faut modifier la *Loi*, et quelle est la forme que devraient prendre les changements.

Le Rapport du Comité de révision de la *Municipalities Act*, en particulier, indique l'étendue des préoccupations soulevées au sujet de l'inadéquation de la *Municipalities Act* actuelle. Il en va de même des différentes autres présentations à la Commission. Même si la Commission ne souscrit pas nécessairement à toutes les recommandations qu'elle a reçues, elles sont pour la plupart valables et il faudrait en tenir compte au moment d'apporter des modifications de nature législative, quelles qu'elles soient.

Le paternalisme dont les législatures provinciales ont fait preuve à l'endroit des municipalités, en 1983 encore lors de l'adoption de la *Municipalities Act* de l'Île du Prince Édouard, a été remplacé par une approche plus progressiste qui reconnaît le rôle important et responsable que le palier municipal joue dans notre structure politique globale. Des provinces et territoires comme la Colombie Britannique, la Nouvelle Écosse, le Yukon, et l'Alberta ont adopté une méthode plus permissive et moins prescriptive pour réviser leur loi. De l'avis de la Commission, notre législature devrait adopter une approche analogue. Il existe déjà de nombreux précédents.

S'il faut accorder une plus grande autonomie aux municipalités, cependant, des garde-fous doivent être incorporés dans toute nouvelle loi, dans l'intérêt du public. Dans la presque totalité des provinces et territoires du Canada, les lois qui régissent les municipalités habilitent le Ministre à nommer un

[82] Fédération des municipalités de l'Île-du-Prince-Édouard. 30 juin 2009. *Strong Local Government for All Islanders. Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale*. 32 pp.
[83] Ville de Stratford. Juin2009. *Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire et de la gouvernance locale*. p. 11.

inspecteur qui est investi de tous les pouvoirs d'un commissaire pour examiner les affaires d'une municipalité. Dans le cas de l'Île du Prince Édouard, une loi sur les municipalités prévoyant la nomination d'un inspecteur en vertu de la *Public Inquiries Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. P-31, conférerait un pouvoir analogue et semblerait constituer un compromis acceptable pour que les municipalités bénéficient de cette plus grande autonomie.

Devant l'étendue des modifications qui doivent être apportées à la loi actuelle pour l'aligner sur les lois plus progressistes d'autres provinces et territoires du Canada, la Commission pense qu'il serait plus simple et judicieux d'adopter une nouvelle loi que de modifier la *Municipalities Act* actuelle.

Il faudrait examiner une autre possibilité qui consisterait à remplacer la *Municipalities Act*, la *Charlottetown Area Municipalities Act et la City of Summerside Act* actuelles par une seule loi. Une loi unique, qui pourrait éventuellement reconnaître le rôle de capitale de Charlottetown, permettrait de faire en sorte que toutes les municipalités jouissent du même statut sous le régime de la loi.

La Commission recommande :

32. Que le gouvernement provincial aille de l'avant en ce qui concerne la rédaction d'une nouvelle loi (dont le titre pourrait être la Municipal Government Act [Loi sur l'administration municipale]) qui renferme des dispositions garantissant le plus possible que les municipalités ont l'obligation de rendre des comptes au public, sont accessibles à leurs résidents, transparentes dans leurs manière de procéder, sensibles aux besoins de leurs résidents et efficaces dans la prestation des services à leurs résidents.

33. Que le gouvernement provincial consulte la Fédération des municipalités de l'Île du Prince Édouard, les villes de Charlottetown et de Summerside et les petites villes de Stratford et de Cornwall préalablement à la rédaction de toute nouvelle loi.

34. Que la nouvelle loi renferme, lorsque c'est possible, les dispositions progressistes qui se trouvent dans la législation municipale des autres provinces et territoires canadiens.

SOURCES DE REVENUS DES MUNICIPALITÉS DE L'ÎLE

Au Canada, les municipalités tirent essentiellement leur financement de trois sources. Elles perçoivent des impôts municipaux sur les biens-fonds, facturent des frais d'utilisation pour certain de leurs services et reçoivent des subventions, sous différentes formes, de la province dans laquelle elles se trouvent. Bien que le Manitoba attribue aux municipalités un faible pourcentage de son impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, il s'agit quand même d'une subvention dont le montant est établi par le gouvernement provincial.

Les personnes qui préconisent une plus grande diversification des sources de financement municipal soulignent ce qui se fait dans d'autres pays où les municipalités tirent des recettes de l'impôt sur le revenu (Autriche, Belgique, Suisse et États-Unis), de la taxe de vente, dont la taxe sur les carburants et la taxe sur les chambres d'hôtel (France, Italie, Japon, États-Unis et Espagne) et des droits de succession (Finlande et Portugal).

À l'Île du Prince Édouard, les municipalités se financent au moyen des taxes foncières sur les biens à usage commercial et non commercial que la Province, à titre de service aux municipalités, perçoit et remet ensuite gratuitement à ces dernières. Des revenus limités sont tirés des droits de permis et des frais d'utilisation, mais la majeure partie des revenus provient des impôts fonciers et des subventions provinciales et, dans une moindre mesure, fédérales.

Un grand nombre des municipalités qui ont fait des présentations à la Commission se sont dites préoccupées par le fait que les résidents des régions non constituées en municipalité font une grande utilisation des services offerts par les municipalités sans que ces dernières puissent en recouvrer convenablement les coûts. Une hausse des frais facturés aux non-résidents pour l'utilisation des patinoires, terrains de sport et autres installations municipales n'est pas considérée comme une option par les municipalités qui accordent de l'importance à l'apport que les non-résidents font à leurs collectivités sur les plans financier et social. En même temps, toutefois, comme une grande part des recettes fiscales perçues dans les municipalités va aux gouvernements provincial et fédéral (TVP et TPS), les municipalités prétendent qu'elles ne reçoivent pas des entreprises non résidentes le niveau de revenus qui leur est souvent attribué.

Les résidents et les entreprises installés dans les municipalités payent à la Province des impôts fonciers aux mêmes taux de 1 $ par tranche de 100 $ et de 1,50 $ par tranche de 100 $ d'évaluation que ceux qui sont payés dans les régions non constituées en municipalité de la province. Le taux de taxe municipale fixé par chacune des municipalités vient grossir la facture d'impôt. La Province perçoit ensuite la totalité des impôts fonciers et remet alors aux municipalités la portion qui leur revient. En plus de cette remise directe, une formule plutôt compliquée permet de déterminer comment dédommager les municipalités qui assurent à leurs résidents des services que la Province fournit dans les régions non constituées en municipalité.

Avant 2008, grâce à un système de crédits d'impôts et de subventions, les municipalités recevaient de la Province un financement destiné à les aider à couvrir leur coût de fonctionnement. Les crédits d'impôts visaient à couvrir une partie des frais des services de police et, dans certains cas, des services d'entretien des rues. De plus, la Province a versé ce que l'on appelle la Municipal Services Grant pour contribuer davantage aux services de police et d'entretien des routes et financer également la péréquation.

Les subventions de péréquation ont été instituées pour aider les municipalités dont l'évaluation foncière par habitant était inférieure à la moyenne provinciale. Cette évaluation moyenne a été calculée et l'écart entre l'évaluation municipale moyenne par habitant, d'une part, et l'évaluation moyenne par habitant de chaque municipalité, d'autre part, a servi à fixer le montant de péréquation que chaque municipalité devrait recevoir. Si l'évaluation

moyenne par habitant d'une municipalité était supérieure à la moyenne provinciale établie au moyen de la formule, alors cette municipalité n'aurait pas dû bénéficier d'une subvention de péréquation. Jusqu'à récemment, cependant, les subventions n'étaient pas suffisamment importantes pour obtenir une pleine péréquation. Cela a changé en 2008 et nous y reviendrons.

La Commission a obtenu du ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail (CACT) de l'information sur la méthode utilisée pour fixer les montants des crédits d'impôt et des subventions. Les municipalités de Montague, Kensington, Souris, Alberton, Borden-Carleton et Georgetown ont toutes reçu, pour l'entretien des rues, une subvention à un taux uniforme par kilomètre. Stratford et Cornwall n'ont bénéficié d'aucun financement provincial pour les rues parce que la Province a conservé la responsabilité de l'entretien des rues dans les deux villes. En ce qui concerne les services de police, les municipalités de Montague, Kensington, Souris, Alberton, Borden-Carleton, Tignish, O'Leary et Georgetown ont toutes reçu des crédits d'impôt de 0,10 $ par tranche de 100 $ d'évaluation. De plus, chacune de ces huit dernières municipalités a obtenu une subvention en fonction de sa population pour les services de police. Ces subventions par habitant varient d'une municipalité à l'autre pour des raisons qui ne sont pas claires.

Manifestement, il a été déterminant de connaître le nombre de kilomètres de rues et d'habitants de chacune des municipalités pour déterminer le montant de la subvention et du crédit d'impôt qu'elles devaient toucher. Cette information était relativement fiable grâce aux mesures de la longueur des rues et aux données tirées du recensement. Il semblerait cependant que jusqu'en 2008, la Province avait tout simplement choisi d'ajuster le montant des subventions sur la base des chiffres de 1990. Le montant des subventions effectivement versées aux municipalités était ensuite ajusté en fonction de l'idée que la Province se faisait de sa propre capacité de payer, et non en fonction des données existantes à jour qui permettaient de faire des calculs exacts. Indépendamment du mode de calcul, les subventions que la Province versait aux municipalités au titre des services de police ne correspondaient, et ne correspondent toujours pas, loin s'en faut, au coût total de ces services. Ainsi, en 2008, O'Leary a reçu de la Province une subvention de l'ordre de 38 000 $ pour ses services de police alors que leur coût réel s'élevait à 107 000 $. Alberton a dû verser 107 000 $ pour les services de police, mais a bénéficié d'une subvention de 45 000 $ parce qu'elle compte un plus grand nombre d'habitants. Les municipalités se trouvent ensuite obligées de faire appel aux impôts municipaux pour trouver les fonds manquants.

La Comprehensive Urban Services Agreement

Lorsque les quatre municipalités de Charlottetown, Summerside, Stratford et Cornwall ont été créées en vertu d'une loi en 1995, avec leur territoire actuel, la Province a reconnu qu'elle devait leur verser une somme d'argent au titre des frais de transition associés aux changements concernant les coûts des services d'entretien des rues et de police. En 1995, la Province et les quatre municipalités ont conclu une entente appelée la Comprehensive Urban Services Agreement (CUSA). Pour ces quatre municipalités, la CUSA a remplacé les crédits d'impôts et les subventions qui étaient toujours versés aux autres municipalités. Dans le cadre de la CUSA, les quatre municipalités ont chacune obtenu un crédit d'impôt de 0,20 $ par tranche de 100 $ d'évaluation afin de contrebalancer le coût des services de police. De plus, Charlottetown et Summerside ont respectivement reçu des crédits d'impôt de 0,46 $ et 0,76 $ par tranche de 100 $ d'évaluation pour contrebalancer le coût de l'entretien des rues. La Province a alors réduit en conséquence ses taux d'imposition pour les quatre municipalités. Autrement dit, à Summerside, par exemple, la part du dollar par tranche de 100 $ d'évaluation au titre de l'impôt foncier des résidents qui revenait à la Province a été réduite de 0,96 $ pour tomber à 0,04 $.

À l'origine, en 1995, la CUSA devait être une mesure à court terme, mais les parties à l'entente l'ont renouvelée continuellement depuis 2008, date à laquelle la Province y a mis fin unilatéralement. Il convient de noter que seule Summerside a officiellement signé la CUSA à la date prévue pour son entrée en vigueur. Charlottetown, dans une entente supplémentaire signée en 2002, a reconnu n'avoir jamais passé la CUSA, mais que cette entente était pleinement en vigueur depuis le 1er avril 1995. Aux termes de cette entente supplémentaire, Charlottetown a reçu de la Province un financement additionnel pour contrebalancer le coût des rues principales qui demandent beaucoup d'entretien et celui des rues qui ne faisaient pas partie de la CUSA initiale. Summerside et la Province ont également passé une entente supplémentaire. Cornwall et Stratford n'ont jamais vraiment signé officiellement une CUSA.

Dans une certaine mesure, il se peut que la décision de mettre fin la CUSA, que la Province a prise en 2008, soit attribuable à une étude commandée conjointement par la Province, Charlottetown,

Summerside et Stratford en 2000. Cette étude appelée Rapport KPMG tire son nom de cabinet qui en est l'auteur. Le rapport est intitulé *Review to Determine the Most Appropriate Level of Government in Prince Edward Island to Deliver Specific Services*[84]. Cette étude avait essentiellement pour objectif d'examiner l'équité des arrangements financiers et fiscaux, d'évaluer quelle serait la répartition la plus appropriée des responsabilités et de se prononcer sur la nécessité de modifier les arrangements financiers et fiscaux existants entre la Province et chacune des municipalités.

Sur la question de l'équité des arrangements financiers, le Rapport KPMG, après avoir examiné les crédits d'impôt accordés par la Province relativement aux services de police à Charlottetown et à Summerside, a déclaré ce qui suit à la page 38 :

> *[TRADUCTION]*
> *Les arrangements existants sont justes et équitables. Dans le cas de Summerside, la situation est plus que juste et équitable.*

En ce qui concerne les crédits d'impôt accordés par la Province pour les rues, on trouve ce qui suit à la page 45 du Rapport KPMG :

> *[TRADUCTION]*
> *En conclusion, il est clair que les coûts des rues dans l'échange de services n'ont pas eu d'incidences négatives pour Charlottetown et Summerside. De fait, on pourrait même affirmer que la Province a transféré un montant trop élevé de revenus sous forme de crédits d'impôts au moment des fusions.*

Il n'est sans doute pas surprenant que le Rapport KPMG ne semble pas avoir été bien accueilli par Charlottetown et Summerside, même si ces municipalités l'ont commandé et ont participé à son financement. La Commission considère que le Rapport KPMG a une valeur historique, mais l'adoption par la Province en 2008 d'un partage des revenus axé sur un système de subventions a considérablement changé la situation qui existait au moment où le rapport a été rédigé.

Le Rapport KPMG a fait des observations sur la question de l'utilisation de crédits d'impôt foncier plutôt que de subventions comme mode de partage des revenus entre la Province et les municipalités. Il a trouvé cette pratique « inhabituelle » et a fait la recommandation suivante[85] :

> *[TRADUCTION]*
> *Que le gouvernement provincial entreprenne une étude du programme de crédits d'impôt dans le but de remplacer ce mode de transfert des recettes fiscales de la Province aux municipalités par une série de subventions conditionnelles structurées de façon à correspondre plus étroitement au coût de prestation du service ou au moins au coût de prestation d'un service atteignant une norme uniforme minimale.*

Selon les fonctionnaires de CACT, l'étude recommandée par KPMG n'a jamais eu lieu.

2008 – Une nouvelle approche

En 2008, la Province a décidé de verser aux municipalités dont les évaluations foncières par habitant étaient inférieures à la moyenne le plein montant de péréquation nécessaire pour les amener à la moyenne municipale provinciale en ce qui concerne l'évaluation foncière municipale par habitant et le montant correspondant de subvention. Selon les fonctionnaires de CACT, les changements apportés aux données utilisées pour appliquer la formule de péréquation avaient abouti à une situation telle que de nombreuses municipalités étaient sous-financées, plusieurs étaient sur-financées et plusieurs autres encore avaient reçu des fonds auxquels elles n'étaient pas admissibles.

Également en 2008, la Province a décidé d'adopter un programme prévoyant l'octroi de subventions directes aux municipalités. Selon l'ancienne méthode qui consistait à accorder des crédits d'impôt et des subventions, le montant des crédits était basé sur l'application par la Province d'un taux fixe sur les évaluations de chaque municipalité. Les municipalités étaient donc en mesure de prévoir les revenus qu'elles devaient toucher avec un niveau de précision raisonnable puisqu'elles savaient quel serait le taux appliqué par la Province et connaissaient leurs niveaux de cotisation.

[84] KPMG. 2000. *Review to Determine the Most Appropriate Level of Government in Prince Edward Island to Deliver Specific Services*. Rapport préparé pour le ministère des Communautés et des Affaires culturelles, la ville de Charlottetown, la ville de Summerside et la petite ville de Stratford. 75 pp.

[85] *Ibid* p. 32.

Selon la méthode actuelle de la subvention directe, la Province base ses calculs sur le montant des paiements totaux qu'elle a versés sous forme de crédits d'impôt et de subventions à chaque municipalité en 2007. Elle détermine ensuite unilatéralement quel ajustement elle fera chaque année suivante. En 2009, par exemple, le rajustement par rapport au niveau de subvention de 2008 a été de 2,6 %. Officiellement, ce rajustement a pour but de couvrir la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC) et de tenir compte de l'augmentation des évaluations totales découlant de nouveaux projets d'aménagement. La hausse de l'IPC étant de 2,5 %, les municipalités qui ont enregistré une croissance supérieure à 0,1 % reçoivent un financement inférieur à celui qu'elles auraient obtenu dans le cadre de la méthode antérieure à 2008.

En réponse à la décision de la Province d'adopter un programme de subventions directes, Charlottetown, Stratford et Cornwall ont chargé le cabinet MacPherson Roche Smith and Associates de mener une étude (le Rapport MacPherson) sur les répercussions de cette nouvelle approche sur ces municipalités[86]. L'impartialité apparente du rapport est malheureusement compromise par le fait que la Province n'était pas une des parties qui l'a commandé ou financé.

En se fondant sur des données des dix années précédentes, dont les taux de croissance des évaluations foncières, le Rapport MacPherson a tenté de projeter l'impact des subventions directes sur la période allant de 2009 à 2018. Le rapport part de l'hypothèse d'une hausse des subventions basée sur l'évolution de l'IPC, mais rien n'indique que le taux de l'IPC sera nécessairement pris en considération pour établir le montant des subventions futures accordées par la Province. Le Rapport MacPherson est également parti de l'hypothèse que les évaluations foncières connaîtraient une croissance égale à la moyenne des dix années précédentes; or, tout en reconnaissant que des hypothèses sont nécessaires pour faire des projections, compte tenu du climat économique actuel, il se pourrait que les projections qui sont faites dans le rapport ne soient vraiment pas exactes. CACT a communiqué à la Commission des statistiques qui montrent qu'en fait, Charlottetown s'en est légèrement mieux tirée avec l'arrangement actuel qu'elle ne l'aurait fait avec la CUSA, tandis que la méthode des subventions directes est légèrement plus défavorable à Stratford et Cornwall.

En fin de compte, que ces chiffres soient ou non exacts, et la Commission ne tire aucune conclusion à

[86] MacPherson Roche Smith & Associates. 2008. *Provincial/Municipal Fiscal Relationships.* Rapport préparé pour les municipalités de la région de la capitale (Charlottetown, Cornwall, Stratford). 59 pp.

ce sujet, l'approche actuelle a pour conséquence que la Province peut arbitrairement déterminer le montant des subventions municipales sans donner aux municipalités un niveau quelconque de prévisibilité, ce qui n'est pas sans causer à ces dernières de graves problèmes de budgétisation quand il s'agit de projeter les revenus pour l'exercice suivant.

La décision de la Province de geler les évaluations foncières résidentielles à leur niveau de 2007 a également pesé sur les administrations municipales puisqu'en dehors des nouveaux projets d'aménagement, les municipalités ne peuvent compter sur les évaluations pour augmenter les revenus qu'elles tirent des impôts fonciers non commerciaux. La levée du gel, qui finira bien par arriver, aura sans doute un effet sensible sur les revenus municipaux, à moins, bien entendu, qu'il y ait un ajustement contraire correspondant.

PROPOSITION DE CHANGEMENT

Comme nous l'avons indiqué plus haut, dans de nombreux États étrangers, les municipalités tirent des revenus de l'impôt sur le revenu, des taxes de vente et même des droits de succession. Les impôts dits de « croissance » présentent des avantages en ce sens qu'ils ont une plus grande élasticité dans les périodes de changement économique. Il a déjà été recommandé par le passé que les municipalités canadiennes aient accès à ces types d'impôts, mais aucune loi n'a jamais été adoptée à cet effet. La Commission ne recommande pas que l'on rompe de façon aussi draconienne avec un financement principalement axé sur les impôts fonciers compte tenu de l'existence d'autres solutions qui, de l'avis de la Commission, seraient beaucoup plus faciles à mettre en oeuvre.

Lorsque l'on examine les différentes approches qui peuvent être adoptées en matière de répartition des recettes fiscales, la Commission est d'avis que la meilleure option consiste à déplacer l'espace fiscal disponible d'un ordre de gouvernement à un autre. En juin 2007, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a déclaré ce qui suit au sujet de l'« espace fiscal »[87] :

> *Aussi appelé « transfert de points d'impôt », l'espace fiscal est transféré lorsqu'un ordre de gouvernement réduit son espace fiscal et fait passer à un autre ordre de gouvernement la portion à laquelle il renonce. Le transfert d'espace fiscal n'a aucun effet financier net sur le contribuable, le seul effet observable étant le passage à un ordre de gouvernement des recettes qu'un autre ordre de gouvernement aurait pu percevoir. Toutefois, la valeur de l'espace fiscal évolue au rythme de la croissance de l'économie et plus précisément du potentiel de l'assiette fiscale.*

Dans son rapport sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau Brunswick, le Commissaire Jean-Guy Finn, arrivant à la conclusion qu'un transfert d'espace fiscal de l'ordre de gouvernement provincial à l'ordre municipal est préférable au partage du champ de taxation, a déclaré ce qui suit[88] :

> *Le partage du champ de taxation correspond à un système dans lequel un ordre de gouvernement prélève un impôt et partage, en retour, une partie des recettes qui en découlent avec un autre ordre de gouvernement.*
>
> *Un transfert d'espace fiscal diffère dans la mesure où il prévoit qu'un niveau de gouvernement abandonne (en tout ou en partie) un champ de taxation et transfère l'espace ainsi libéré à un autre ordre de gouvernement. Il incombe au gouvernement qui bénéficie du nouvel espace de déterminer dans quelle mesure il souhaite l'occuper.*
>
> *À notre point de vue, un transfert d'espace fiscal améliore de façon générale l'imputabilité en matière de taxation et de dépenses à l'échelle des gouvernements locaux. Il améliore la transparence tout en respectant l'autonomie locale. Il est aussi conforme au principe selon lequel le gouvernement qui dépense doit être celui qui prélève les impôts. Par conséquent, nous privilégions le transfert d'espace fiscal plutôt que le partage du champ d'impôt.*

Si une telle approche est adoptée, la part d'espace fiscal transférée doit correspondre au niveau de services fournis par les différentes municipalités. L'un des avantages du transfert d'espace fiscal, en dehors de son imputabilité, est la prévisibilité dont les

[87] Comité sénatorial permanent des finances nationales. Juin 2007. *Les équilibres fiscaux verticaux et municipaux.* Deuxième rapport intérimaire sur l'étude du Comité au sujet de l'équilibre fiscal entre les différents niveaux de gouvernement au Canada. p. 20.

[88] Commission sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. *Bâtir des gouvernements locaux et des régions viables : plan d'action pour l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick.* Novembre 2008. p. 133.

municipalités jouiraient pour projeter leurs revenus pour l'exercice suivant.

Un autre avantage du transfert d'espace fiscal, c'est qu'il permettrait d'abandonner les subventions inconditionnelles. En effet, le système des subventions inconditionnelles est tel que l'ordre de gouvernement qui dépense effectivement les fonds a peu de comptes à rendre étant donné que le financement lui est accordé sans aucune condition sur la manière dont il doit être dépensé. C'est ce qui se produit lorsque la Province perçoit des recettes fiscales et les reverse aux municipalités sans exiger qu'elles rendent des comptes sur la façon dont elles utilisent ces recettes provinciales.

Des subventions pourraient encore être nécessaires à des fins de péréquation pour les petites municipalités, mais des subventions conditionnelles, qui exigent que les fonds soient affectés à des fins précises, dans la mesure limitée où elles pourraient être requises, ne devraient pas indûment porter atteinte à l'autonomie des municipalités.

Si un transfert d'espace fiscal doit avoir lieu, les deux ordres de gouvernement devraient pouvoir s'entendre sur la manière de déterminer un niveau équitable de transfert aux différentes municipalités. Un processus associant la Province et des représentants des municipalités, et peut-être même la FMIPE, devrait permettre d'arriver à un consensus sur la méthode acceptable, que ce soit par voie d'arbitrage ou autrement.

La Commission recommande :

35. Que le gouvernement provincial lance une série de consultations auprès des municipalités, par l'entremise de la Fédération des municipalités de l'Île du Prince Édouard ou autrement, dans le but de mettre sur pied un processus d'implantation d'un transfert d'espace fiscal relativement aux impôts fonciers non commerciaux, à des niveaux équitables pour le gouvernement provincial et les municipalités.

36. Que dans toute détermination de ce qui constitue un transfert équitable d'espace fiscale, des données exactes et à jour soient utilisées pour établir le coût actuel ou projeté des services que doivent offrir les municipalités.

Rues de Stratford et de Cornwall

Pour aborder une question relativement connexe, Stratford et Cornwall, les troisième et quatrième municipalités de la province par la population, ne sont pas responsables de leurs rues. Avant la fusion, la Province entretenait les rues de ces villes et c'est encore le cas aujourd'hui. Stratford s'est dite intéressée à prendre en charge l'entretien de ses rues de façon à pouvoir exercer un plus grand contrôle sur la construction et l'entretien, notamment en accordant plus d'attention à des détails qui, selon elle, permettraient d'augmenter la valeur esthétique de la ville. La Commission n'a eu aucune indication que Cornwall a un intérêt analogue. Selon elle, Stratford et Cornwall devraient assumer la responsabilité d'un service aussi local que l'entretien des rues, qui incombe presque universellement aux municipalités, en tenant compte du fardeau supplémentaire que cela implique.

La Commission recommande :

37. Que la responsabilité de l'entretien des rues municipales soit transférée du gouvernement provincial aux petites villes de Stratford et de Cornwall moyennant un ajustement approprié en matière de revenus.

DONNÉES RELATIVES AUX COMMUNAUTÉS DE L'ÎLE DU PRINCE ÉDOUARD

L'Île du Prince Édouard occupe une situation plutôt unique parmi les provinces et territoires canadiens. En dehors de zones qui sont essentiellement des terres non peuplées ou des terres de la Couronne, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau Brunswick

sont les seules provinces à avoir des régions qui ne sont desservies par aucun ordre de gouvernement au niveau local ou au niveau du comté. Par ailleurs, même s'il existe au Nouveau Brunswick des régions non constituées en municipalité, elles sont desservies par des Districts de services locaux qui jouent auprès du gouvernement provincial un rôle consultatif sur les questions locales. Il découle de ce qui précède que nous sommes la seule province dans laquelle le gouvernement provincial offre des services publics locaux de façon directe à certains de ses résidents sans qu'il existe localement une autre forme de structure gouvernementale.

À l'heure actuelle, l'Île du Prince Édouard compte soixante-quinze municipalités dûment constituées qui sont composées de deux villes, sept petites villes et soixante-six entités que la *Municipalities Act* définit comme des [TRADUCTION] « communautés ». Sur une population totale de 140 000 résidents, environ 93 000 personnes vivent dans ces régions constituées en municipalité. En plus de la région de la province qui est occupée par les différentes municipalités dûment constituées, plus de 70 % du territoire représente des régions non constituées en municipalité formées de communautés traditionnelles possédant une longue histoire. Bien que ces communautés aient été reconnues comme telles depuis des générations, elles n'ont aucun statut juridique. Elles ne peuvent ester en justice. Elles ne peuvent légalement exercer aucune fonction étant donné que sur le plan juridique, elles n'existent pas. Il n'y a pas d'administration locale comme telle. Elles ne sont pas admissibles à des programmes comme le financement des infrastructures et d'autres formes d'aide financière publique. S'il existe un problème au sein de la communauté comme la contamination de l'approvisionnement en eau d'un résident, ce résident ne peut faire appel à aucune administration sauf la Province. De manière très réelle, c'est la Province qui assure une administration locale aux 47 000 résidents de ces régions non constituées en municipalité. Il en résulte qu'un problème local, qu'il vaudrait mieux régler au niveau local, finit par avoir une solution relativement éloignée.

La gamme de services que l'Île du Prince Édouard fournit aux municipalités est large. Les villes et la plupart des petites villes assurent les services suivants : police, entretien des rues, urbanisme, contrôle des animaux, travaux publics, parcs et loisirs, centres communautaires et services d'adduction d'eau et/ou d'égout. Selon les normes actuelles, ces services sont généralement considérés comme essentiels dans une municipalité dynamique, et la Commission pense qu'ils sont de nature suffisamment locale pour être considérés comme des services municipaux de base. Bien entendu, il pourrait exister des situations dans lesquelles il peut être démontré qu'un ou plusieurs services précis ne sont pas nécessaires.

En dehors des villes et des petites villes susmentionnées, aucune des soixante-six municipalités restantes n'offre la totalité des services énumérés ci-dessus. De fait, douze d'entre elles n'en assurent aucun. De ce fait, certaines municipalités ont des taux d'impôts non commerciaux de six ou sept cents seulement par tranche de cent dollars d'évaluation, et une municipalité ne perçoit aucun impôt municipal. Le nombre de services offerts par les petites municipalités peut être le reflet des services dont leurs résidents ont besoin, mais il peut également s'expliquer par un nombre d'habitants et une assiette fiscale trop faibles qui s'accompagnent de ressources humaines et financières insuffisantes.

On pourrait se demander pourquoi ces municipalités ont pris la peine de se constituer. Selon CACT, avant 1983, les Community Improvement Committees (CIC) étaient le véhicule qui permettait aux résidents de nombreuses communautés de se rassembler pour avoir accès à un financement et effectuer des travaux d'amélioration au sein de leurs communautés. Avec l'abrogation de la loi habilitante régissant les CIC le 1er novembre 1983, ces communautés, si elles souhaitaient conserver leur entité juridique, n'ont eu d'autre choix que de se constituer en municipalité, et c'est ce qu'elles ont fait. Il semblerait que dans certains cas, leur raison d'être a peut-être disparu, mais ces municipalités continuent à exister.

CONSTITUTION DE NOUVELLES MUNICIPALITÉS : EST-CE LA MEILLEURE OPTION?

La FMIPE et plusieurs des petites municipalités qui ont fait des présentations à la Commission affirment qu'il faut modifier les structures municipales pour permettre aux administrations locales de fonctionner plus efficacement. La FMIPE fait valoir que toute la province devrait être constituée grâce à l'établissement de municipalités ayant des assiettes fiscales et des populations suffisamment importantes pour en faire des entités politiques viables, et d'autres personnes ont exprimé la même opinion à la Commission.

Ce n'est pas la première fois que l'on préconise la constitution en municipalités de toute l'Île. Comme nous l'avons dit plus haut, en 2005, le Comité de révision de la *Municipalities Act* a recommandé [TRADUCTION] « […] que le gouvernement provincial prépare un plan de mise en oeuvre afin d'étendre à toutes les régions de la province la

couverture géographique actuelle des administrations municipales. »[89]

En 2007, le groupe Iris a mené à terme un projet financé par le gouvernement du Canada, le gouvernement de l'Île du Prince Édouard et la FMIPE dont le titre est : *A Study on Prince Edward Island Local Governance*[90]. Lors de rencontres publiques et d'entrevues avec le public, le groupe Iris a entendu plusieurs préoccupations au sujet des désavantages inhérents à la non constitution en municipalité, dont le manque de bénévoles pour des projets locaux, un manque d'influence politique relativement aux questions locales, l'impossibilité d'avoir accès au financement fédéral/provincial des projets locaux et l'impossibilité de décider localement de questions d'intérêt local. Ces mêmes préoccupations ont été exprimées à la Commission. Le fait que personne n'est venu défendre les intérêts des régions non constituées en municipalité lors des audiences de la Commission illustre parfaitement le manque de représentation dont souffrent ces régions lorsqu'il est question de choses qui les concernent directement.

Pour ce qui est du financement, le groupe Iris indique que les régions non constituées en municipalité ne peuvent bénéficier du financement offert dans le cadre de l'Entente fédérale/provinciale sur le transfert des recettes tirées de la taxe fédérale sur l'essence parce que ce financement fait partie du nouveau programme de Pacte fédéral pour les villes et les collectivités qui ne s'applique qu'aux régions constituées en municipalité. Plus récemment, le 4 juin 2009, le gouvernement du Canada et la Province ont annoncé un Fonds de stimulation de l'infrastructure d'environ 32 000 000 $ destiné aux projets d'infrastructure dans la province[91]. Il convient de noter que dans chaque cas, l'argent du Fonds de stimulation de l'infrastructure a été affecté à des projets dans des régions constituées en municipalité. Ces projets comprenaient des rénovations de terrains de sports et de centres civiques que les résidents des régions non constituées en municipalité utiliseraient probablement, mais la possibilité d'avoir un accès direct à un tel financement pour des services communautaires devrait inciter les résidents des régions non constituées à envisager de se constituer en municipalité.

Le groupe Iris a entendu les raisons suivantes pour justifier une augmentation de la taille des unités municipales[92] :

- *le besoin de ressources plus importantes pour se lancer dans une planification stratégique à long terme;*
- *le besoin de ressources administratives plus importantes, dont du personnel professionnel;*
- *de plus grandes ressources et un plus grand pouvoir au niveau local;*
- *une plus grande capacité de participer au processus d'aménagement; et*
- *une voix collective locale plus forte pour traiter avec les autres ordres de gouvernement.*

La Commission a entendu essentiellement les mêmes arguments de différentes personnes.

Dans son rapport sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau Brunswick, le Commissaire Finn s'est penché sur une situation qui ressemble à celle que nous avons ici lorsqu'il a déclaré[93] :

> *Toute réforme en profondeur de la gouvernance locale au Nouveau Brunswick doit tenir compte du « déficit démocratique » actuel, c'est-à-dire de l'absence de véritable gouvernement local pour 35 p. 100 de la population et 90 p. 100 du territoire provincial.*

Le Commissaire Finn a ensuite recommandé[94] :

> *[…] que des gouvernements municipaux soient constitués sur l'ensemble du territoire du Nouveau-Brunswick et que tous les résidants soient représentés et gouvernés par des conseils municipaux élus [...].*

En comparaison, à l'Île du Prince Édouard, environ 33 % de la population et 70 % du territoire provincial se trouvent dans des régions non constituées en municipalité dépourvues de véritable administration locale.

Selon certaines des présentations que la Commission a reçues, non seulement les petites municipalités ont-

[89] Comité de révision de la *Municipalities Act.* Juin 2005. *Municipal Legislative Reform*. p. 95.
[90] The IRIS Group. 2007. *A Study on Prince Edward Island Local Governance.* 52 pp.
[91] Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. 4 juin 2008. *Le Canada et l'Île-du-Prince-Édouard investissent en infrastructure*. http ://www.gov.pe.ca/news/index.
[92] The IRIS Group. 2007. *A Study on Prince Edward Island Local Governance.* p. 30.
[93] Commission sur l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. *Bâtir des gouvernements locaux et des régions viables : plan d'action pour l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick.* Novembre 2008. p. 77.
[94] *Ibid* p. 84.

elles du mal à attirer des candidats aux élections, mais elles trouvent également difficile de trouver des bénévoles qui acceptent d'organiser et de diriger des programmes qui ne disposent d'aucun financement pour payer des employés. Des données obtenues d'Élections Î.-P.-É. indiquent que lors des élections municipales de 2006, seuls 151 des 432 sièges de maires, de présidents et de conseillers ont été contestés tandis que 281 candidats ont été élus par acclamation. Certes, plusieurs raisons expliquent peut-être ces chiffres, notamment le manque d'intérêt pour la politique municipale, mais on ne peut nier que la faible population de certaines des petites municipalités est un facteur contributif probable. Les chiffres du dernier recensement indiquent que vingt-sept municipalités ont des populations de moins de 300 résidents et que plusieurs d'entre elles comptent moins de 100 habitants.

Le gouvernement provincial accorde bien aux municipalités des subventions destinées à amener la situation financière des petites municipalités au niveau de celles qui sont plus peuplées et peuvent donc compter sur une plus grande assiette fiscale. Cependant, la Commission a entendu à maintes reprises que le système actuel de subventions, combiné avec des taux d'imposition municipaux que les petites municipalités trouvent insupportables sur le plan politique, ne suffisent tout simplement pas à financer convenablement des services importants comme la planification. À titre d'exemple, si une municipalité ne peut se payer les services d'un planificateur professionnel et qu'aucun service de planification ne puisse être obtenu de la Province, alors les travaux de planification sont assumés par des membres de la communauté qui sont bien intentionnés mais n'ont aucune formation en la matière, ce qui donne souvent des résultats insatisfaisants. La situation est exacerbée lorsque l'on essaie de fonctionner avec des administrateurs ou des comptables à temps partiel dont les présences au bureau sont courtes et sporadiques.

Pour qu'une administration locale soit viable à long terme, deux conditions clés doivent être réunies. Elle doit être suffisamment peuplée pour que l'on trouve des personnes susceptibles de remplir avec compétence les fonctions électives et les postes administratifs et bénévoles afin d'offrir les services sur lesquels les résidents devraient raisonnablement pouvoir compter, et son assiette fiscale doit être suffisamment importante pour couvrir les frais administratifs et autres coûts associés à la prestation de ces services.

Les évaluations municipales qui servent au calcul des impôts fonciers sont extrêmement variées à l'Île du Prince Édouard. Pour l'année 2008, les évaluations allaient d'un sommet de 2 149 063 880 $ pour la plus grande municipalité à un bas de a 2 698 724 $ pour la plus petite. L'importance de ces chiffres, notamment celui qui avoisine les 2,7 millions de dollars, prend toute sa pertinence lorsque l'on s'interroge sur le niveau de cotisation considéré comme idéal pour assurer la viabilité d'une municipalité.

Qu'est-ce qu'une municipalité viable?

Il n'existe pas de chiffres précis quant à la population et à l'évaluation foncière minimales qui sont nécessaires pour assurer la viabilité de toutes les municipalités. Manifestement, ces chiffres dépendent en partie des services que l'on veut que les municipalités assurent et du coût de ces services. Dans l'analyse qu'il a effectuée en préparation de son rapport de 2008 sur le Nouveau Brunswick, le Commissaire Finn a conclu qu'il était raisonnable pour les municipalités rurales, qui n'offrent pas toute la gamme de services à leurs résidents, d'avoir au moins 2 000 résidents et une assiette fiscale de 100 000 000 $ au minimum. Pour les municipalités offrant toute la gamme de services, bien que certains experts affirment qu'un minimum of 5 000 habitants est nécessaire, le Commissaire Finn a préconisé une population d'au moins 4 000 résidents et une assiette fiscale d'au moins 200 000 000 $, compte tenu des différentes considérations applicables au Nouveau Brunswick.

Le Commissaire Finn a fait l'observation suivante :

> *Certains ouvrages consultés suggèrent une population de 5 000 à 10 000 habitants. Toutefois, ce nombre dépend vraisemblablement d'autres facteurs comme la superficie, la densité de la population, la base économique et les tendances démographiques. Les municipalités à travers le pays varient grandement en superficie, en population et en assiette fiscale. Ce qui confirme le caractère tout relatif du facteur taille dans la constitution des gouvernements locaux.*

Une analyse approfondie de la population et de l'assiette fiscale des municipalités de l'Île du Prince Édouard indique que les municipalités de Charlottetown, Summerside, Stratford et Cornwall sont les seules à avoir une population de plus de 4 000 résidents et une assiette fiscale d'au moins 200 000 000 $ recommandées par le Commissaire Finn. Si les chiffres minimums requis sont réduits de moitié par rapport aux recommandations du Commissaire Finn, le nombre de municipalités qui

réuniraient les conditions de viabilité requises reste identique. Cela nous laisse soixante et onze municipalités qui n'ont pas une population de 2 000 résidents et soixante huit dont l'assiette fiscale est inférieure à 100 000 000 $. En fait, lorsque l'on prend toute la province, seules douze municipalités ont une population de plus de 1 000 résidents.

Des options de changement

Si l'on accepte que la majorité des municipalités de l'Île du Prince Édouard ne sont pas viables compte tenu de leur population et de leur assiette fiscale actuelles, il faut alors se demander quelle forme pourraient prendre de nouvelles structures municipales, s'il est décidé d'en changer.

- Les communautés de Prince-Ouest devraient-elles être constituées en trois municipalités dont les centres administratifs seraient situés à Tignish, Alberton et O'Leary?
- Quels sont les avantages de constituer en une seule municipalité la région Évangéline qui est différente sur le plan culturel?
- Si les communautés actuelles de Kings-Est et de Souris-Ouest devaient fusionner avec la ville de Souris, quels avantages en découleraient?
- Serait-il avantageux pour les résidents de Georgetown, Cardigan, Brudenell, Montague, Lower Montague et des régions environnantes que leurs communautés soient incorporées dans la municipalité de Three Rivers?

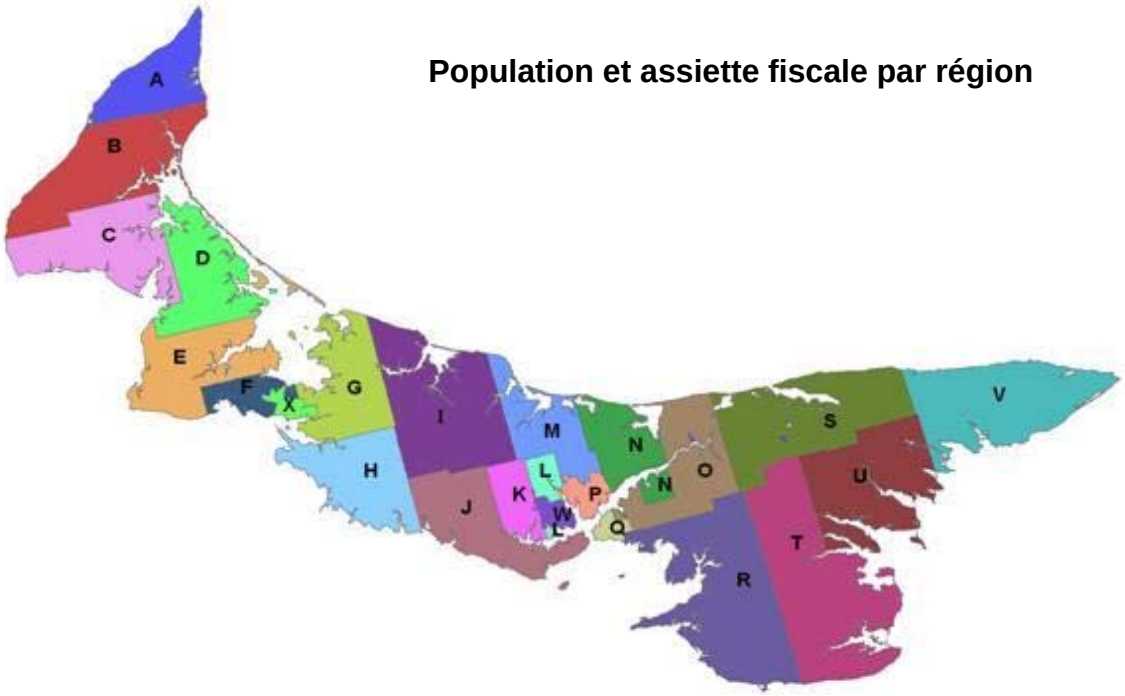
Pour analyser ce qui pourrait constituer des limites territoriales permettant d'avoir des municipalités viables, il fallait disposer de données sur les populations et les assiettes fiscales de certains secteurs géographiques de la province. La Commission a commencé par examiner les données provinciales de 2008 sur les populations résidant dans les différents Township Lots originaux. En partant de l'hypothèse d'une population minimale requise de l'ordre de 4 000 résidents, la Commission s'est ensuite procuré la valeur marchande imposable des évaluations foncières (l'assiette fiscale) pour des combinaisons de Township Lots qui contenaient des populations raisonnablement voisines de 4 000 résidents. Un modèle intéressant a commencé à émerger. Les Township Lots 1 et 2, par exemple, dont Tignish est le centre le plus important, ont une population combinée d'environ 4 750 résidents et une assiette fiscale de 242 209 800 $. Les Township Lots 3, 4, 5, et 7, dont Alberton est le centre le plus important, ont une population combinée de l'ordre de 5 100 résidents et une assiette fiscale de 411 483 100 $. Les Township Lots 6, 8, 9, et 10, dont O'Leary est le centre le plus important, ont une population combinée de l'ordre de 3 200 résidents et une assiette fiscale de 211 051 500 $. Les Township Lots 14, 15, et 16 qui renferment en partie le plus gros de la région Évangéline, ont une population d'environ 3 400 résidents et une assiette fiscale de 233 233 600 $. À l'extrémité est de la province, les Townships Lots 43, 44, 45, 46, et 47, dont Souris est le centre le plus important, ont une population de l'ordre de 4 600 résidents et une assiette fiscale de 363 214 900 $.

La Commission ne suggère pas que les secteurs géographiques ci-dessus devraient nécessairement être incorporés dans de nouvelles municipalités. Toutefois, les données indiquent que les distributions de population et d'assiette fiscale sont telles, non seulement dans les secteurs susmentionnés mais également dans toute la province, qu'il est possible d'avoir, dans toute la province, des municipalités plus grandes et autonomes. La carte et le tableau qui l'accompagne montrent la répartition de la population de toute la province (en 2008) et la valeur marchande imposable des biens fonciers (en 2009) pour certains groupes de municipalités et de Township Lots.

Les données relatives à la population et à l'assiette fiscale des municipalités de Summerside, Stratford et Cornwall ont été séparées de celles des Township Lots dans lesquels elles sont situées étant donné qu'elles sont largement supérieures aux seuils de 4 000 résidents et de 200 000 000 $ d'assiette fiscale que la Commission a utilisés comme pivots pour examiner les secteurs géographiques susceptibles d'être constitués en municipalité. De plus, il n'y a eu aucune indication que les trois municipalités en question, ni Charlottetown, ont besoin d'agrandir leur territoire.

Pour que des communautés soient des unités cohésives, leurs résidents doivent partager des intérêts communs. L'élément géographique peut contribuer à ce lien, mais des intérêts culturels communs peuvent également constituer un facteur. Les régions de Prince-Ouest, de Kings-Est et la région Évangéline avec son patrimoine culturel acadien peuvent toutes se considérer comme distinctes dans une mesure telle que la gouvernance locale sur des questions d'importance locale devient une option attrayante. Il pourrait en aller de même dans d'autres régions de la province.

Population et assiette fiscale par région



Population et assiette fiscale par région – Données courantes

Région	Township Lot	Population	Assiette fiscale ($)
A	1, 2	4,744	242,209,800
B	3, 4, 5, 7	5,110	411,483,100
C	6, 8, 9, 10	3,205	211,051,500
D	11, 12, 13	2,460	139,055,000
E	14, 15, 16	3,378	233,233,600
F	17 (moins Summerside)	2,706	135,116,900
G	18, 19 (moins Summerside), 25	5,684	575,756,900
H	26, 27, 28	4,185	461,979,200
I	20, 21, 22, 23, 67	7,330	846,642,700
J	29, 30, 65	4,129	390,389,100
K	31	2,728	172,685,100
L	32 (moins Cornwall)	1,247	119,906,700
M	24, 33	4,372	458,847,900
N	34, 35	3,935	421,948,900
O	36, 37, 48 (moins Stratford)	3,517	281,339,100
P	Charlottetown	32,260	2,514,869,600
Q	Stratford	6,700	541,028,600
R	49, 50, 57, 58, 60, 62	4,505	387,651,400
S	38, 39, 40, 41, 42	3,042	312,802,300
T	51, 52, 59, 61, 63, 64, 66	8,523	574,740,700
U	53, 54, 55, 56, Georgetown	3,167	296,036,300
V	43, 44, 45, 46, 47	4,559	363,214,700
W	Cornwall	4,565	288,144,900
X	Summerside	13,614	834,417,200

Si l'intention est de modifier de manière draconienne l'approche de la Province en matière de gouvernance locale, il faudra démontrer aux Insulaires qui seront les plus directement touchés que toute proposition de changement est juste, abordable, nécessaire et dans le meilleur intérêt de l'Île dans son ensemble, sans constituer un fardeau indûment onéreux. Aux yeux de la Commission, cela ne pourra se faire qu'au moyen d'un processus de diffusion de l'information suivi d'assemblées publiques au cours desquelles les résidents auront la possibilité de faire part de leurs préoccupations et d'avoir un débat ouvert sur tout projet de changement avec les partisans de ce projet. La Commission comprend et réalise que l'idée d'une constitution en municipalité pourrait fort bien susciter une opposition forte et active chez certains, dont des groupes communautaires très anciens et des représentants locaux du gouvernement provincial qui pensent vraiment que tout va pour le mieux. Toutefois, cela ne devrait pas être une raison pour ne pas lancer un processus de consultation.

La Commission recommande :

38. Que le gouvernement provincial, au moyen d'un processus d'information et de consultation du public, détermine s'il existe un consensus parmi les Insulaires en ce qui concerne la constitution d'une partie ou de la totalité de la province en municipalités disposant d'une population et d'une assiette fiscale suffisantes pour offrir une gouvernance locale efficace et viable sur des questions de portée locale.

IMPLICATIONS FISCALES D'UN CHANGEMENT DE STRUCTURES

Un grand nombre de résidents des régions non constituées en municipalité considèrent l'expansion des municipalités existantes, ou à plus forte raison la création de nouvelles municipalités, comme un fardeau fiscal supplémentaire qu'ils ne devraient pas supporter. Le principe selon lequel ceux qui ne bénéficient pas de services municipaux ne devraient pas en payer le coût domine depuis fort longtemps. Dans de nombreuses municipalités, l'équité fiscale est atteinte au moyen d'un système d'imposition différentiel, dont la facturation de frais d'utilisation et, dans certains cas, d'une tarification en fonction du secteur. Il existe plusieurs sortes de taux différentiels, notamment celui entre les taux d'imposition commercial et non commercial qui est le plus répandu à l'Île du Prince Édouard. Cependant, ce qu'il faut prendre en considération ici, c'est le différentiel qui peut être mis à contribution pour offrir un dédommagement en fonction des services que les municipalités offrent à leurs différents résidents.

Dans son ouvrage intitulé *Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada*, le professeur Harry Kitchen fait l'observation suivante[95] :

> *[TRADUCTION]*
> *Des différences dans les taux effectifs d'imposition foncière (le coût fiscal) au sein d'une municipalité sont efficaces si elles reflètent des différences dans le coût (de production, environnemental et social) de prestation des services à différents types de propriétés. Autrement dit, si certaines propriétés ou certains types de propriétés coûtent plus cher à desservir que d'autres, des taux d'imposition foncière différents peuvent se justifier.*

Par ailleurs, dans la présentation qu'il a faite au 36e Atelier national annuel de l'Association canadienne de taxe foncière qui s'est tenu à Québec en 2002, le professeur Kitchen a déclaré[96] :

[95] Kitchen, H. 2002. *Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada*. Canadian Tax Paper No. 107. Association canadienne d'études fiscales. p. 105.
[96] Kitchen, H. 2002. *Municipal Restructuring – My Experience as a Provincially Appointed Commissioner*. Présentation au 36e Atelier national annuel de l'Association canadienne de taxe foncière. Québec. 19 pp.

> *[TRADUCTION]*
> *Pour les eaux et les égouts, les transports publics, le ramassage et l'élimination des déchets solides et les loisirs, lorsqu'il est possible de déterminer précisément qui sont les bénéficiaires, des frais d'utilisation sont largement justifiés sur les plans économique et financier. [...] le recours aux frais d'utilisation élimine la crainte qu'éprouvent de nombreux contribuables, à savoir qu'« ils n'ont pas à payer pour des services qu'ils n'utilisent pas ».*
>
> *En ce qui concerne les services dont les différents bénéficiaires ne pouvaient être identifiés, dans les cas où les niveaux de service sont plus élevés pour des contribuables résidant dans certains secteurs précis, une tarification en fonction du secteur a été recommandée. Pour ce qui est des services dont bénéficient tous les contribuables de la municipalité, l'impôt foncier général est le mécanisme de financement approprié.*

La Municipalité régionale de Halifax (MRH) est née le 1er avril 1996, avec un territoire à peu près de la superficie de Île-du-Prince-Édouard. Par la suite, la MRH a créé une structure fiscale qui tenait compte du fait que la nouvelle municipalité était composée d'éléments aussi disparates que les villes de Halifax et de Dartmouth et de petites communautés comme Ecum Secum West et Sheet Harbour. La structure fiscale de la MRH comprenait un taux d'imposition de base ou général, un taux d'imposition général suburbain et un taux d'imposition général urbain. Le taux de base s'appliquait à la totalité de la MRH et permettait de financer les services de police, le compostage, le recyclage et le ramassage des ordures, les programmes de loisirs, la planification, les bibliothèques, les terrains de sport et les terrains de jeux. L'eau et les égouts faisaient l'objet d'une facturation distincte. Le taux suburbain comprenait les éléments couverts par le taux de base plus les services d'incendie, l'éclairage des rues, les installations de loisir et les brigadiers. Le taux urbain comprenait tous les éléments couverts par le taux suburbain plus les trottoirs et le coût du service de transport urbain.

La Municipalité régionale du Cap Breton (MRCB), qui englobe environ le quart de l'île du Cap Breton, a adopté une a approche analogue à celle de la MRH. En 1996, elle a établi une structure fiscale urbaine, suburbaine et rurale fondée sur les services offerts aux résidents, mais la MRCB établit également des distinctions entre les différents niveaux de services offerts au sein de chaque catégorie.

En plus des taux différentiels susmentionnés, il existe au moins sept niveaux d'impôts fonciers pour les seuls biens-fonds résidentiels dans la plupart des grandes agglomérations du Canada[97]. Tout cela montre bien qu'il est possible d'avoir, au sein d'une même structure municipale, des taux d'imposition foncière qui tiennent compte des services que reçoivent ses résidents. La législation régissant les municipalités renferme couramment des dispositions prévoyant des taux d'imposition différentiels, et de fait, notre *Municipalities Act* renferme une telle disposition au paragraphe 37(2) qui prévoit notamment ce qui :

> *[TRADUCTION]*
> *[...] lorsque des services municipaux ne sont offerts que dans certains districts de la municipalité, le conseil peut assujettir ces districts à un taux d'imposition différent [...]*

Dans les autres provinces et territoires, les municipalités sont habituellement investies du pouvoir de fixer leur propre taux d'imposition et d'adopter des taux différentiels pour des niveaux de services différents. (Voir, par exemple, la *Municipal Government Act*, Stats. N.S. 1998 c.18, art. 73 et 75). Il faut noter qu'en vertu de l'article 73, la Province de la Nouvelle Écosse a imposé à la MRH l'obligation d'établir différents taux d'imposition pour les biens-fonds commerciaux et résidentiels au sein de la municipalité. La Commission ne voit aucune raison de s'écarter de la pratique générale, à moins que la Province ne trouve nécessaire d'instaurer une mesure de protection pour faire en sorte que les résidents des régions moins bien desservies soient moins imposés.

La Commission ne désire pas laisser entendre que si les régions non constituées en municipalité se constituent ou deviennent annexées à une municipalité existante, les taux d'impôt foncier n'augmenteront pas dans les régions visées. Les augmentations éventuelles de la fiscalité dépendraient d'un certain nombre de facteurs, dont ceux auxquels le professeur Kitchen fait référence ci-dessous, et également de la décision de la Province d'approuver ou non un transfert d'espace fiscal, comme cela a été discuté plus haut. S'il y a des augmentations dont le montant suffit uniquement à couvrir le coût des services que la municipalité offre déjà à la région non constituée en municipalité, comme les installations récréatives, ou si la nouvelle région constituée en municipalité commence à recevoir des services dont elle ne bénéficiait pas auparavant, il va sans dire que

[97] Kitchen, H. *Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada*. Canadian Tax Paper No. 107. Association canadienne d'études fiscales. p. 104.

de telles augmentations devraient être considérées comme équitables.

Dans une présentation à l'Institut pour l'économie en transition à Moscou, le professeur Kitchen, traitant de la question de l'impact d'une fusion sur les impôts locaux, a fait plusieurs observations[98]. Il a indiqué que cet impact dépendait :

[TRADUCTION]

- *du niveau et de la gamme de services offerts après la fusion;*
- *de la vigilance du conseil nouvellement élu en matière de maîtrise des coûts;*
- *de la mesure dans laquelle il se produit un nivellement par le haut des coûts de main-d'œuvre et des niveaux de service;*
- *de la volonté des administrateurs et conseils locaux de réduire les effectifs et l'équipement en surplus; et*
- *du mode de prestation des services – par la création de zones de prestation sans discontinuité et un éventuel recours à la privatisation.*

Pour justifier la fusion en dehors des économies éventuelles de coûts, le professeur Kitchen a déclaré ce qui suit dans la même présentation[99] :

> *[TRADUCTION]*
> *Les fusions ont presque toujours abouti à une amélioration des services publics locaux – tant sur le plan de la gamme que sur celui des normes (niveau). Elles ont également permis d'avoir une assiette fiscale plus équitable pour partager le coût des services dont bénéficient des contribuables qui résident sur un territoire beaucoup plus vaste. Cela est important si les banlieusards et les personnes vivant dans des secteurs plus ruraux utilisent sans les payer les services publics offerts par les centres plus urbanisés.*

Selon la Commission, si les impôts fonciers doivent augmenter, il faut démontrer aux contribuables que ces hausses sont justes et aussi faibles que possible dans les régions visées. Si le public est convenablement informé, dispose d'un certain temps pour digérer ce qui est proposé et a la possibilité de réagir, il est tout probable que ces augmentations, si tant est qu'il y en ait, seront acceptées à contrecœur.

La Commission recommande :

39. Que dans le cadre de son processus de consultation du public, le gouvernement provincial présente une analyse détaillée des implications fiscales éventuelles de toute modification aux structures provinciales-municipales actuelles de gouvernance.

40. Que les modifications apportées à la législation en matière de gouvernance locale prévoient clairement l'établissement, au sein d'une municipalité, de différents taux d'imposition foncière pour la même catégorie de propriétés, en fonction de la gamme et du niveau des services offerts.

[98] Kitchen, H. 2003. *Municipal Restructuring : Are There Lessons to be Learned from the Canadian Experience.* Présenté à l'Institut pour l'économie en transition. Moscou, Russie. pp. 9 et 10.
[99] *Ibid* p. 10.

CONCLUSION

La Commission a entrepris ses travaux en sachant que l'utilisation des terres et la gouvernance locale sont des questions sensibles, tout particulièrement pour celles et ceux qui sont le plus directement touchés. La Commission ne laisse aucunement entendre que ses recommandations sont une panacée qui permettra de régler la totalité des questions litigieuses qui se posent dans ces domaines.

Il faut cependant espérer que le présent rapport favorisera un débat public autour de questions qui n'ont pas été pleinement mises à plat par le passé. Il faut également espérer qu'à la suite de nouvelles consultations, si elles sont jugées nécessaires, les ordres de gouvernement en cause feront progresser le dossier d'une manière telle que notre province sera mieux administrée qu'avant, et renforcée par de nouvelles bases.

Si le gouvernement provincial doit se doter d'une vision et élaborer des politiques qui trouvent un écho auprès des Insulaires et reçoivent leur appui dans ces domaines que sont l'aménagement du territoire et l'administration municipale, il doit faire la preuve que son approche est rigoureuse. Il doit aussi être prêt à agir de manière résolue si cela est dans l'intérêt supérieur des Insulaires, même si la critique est inévitable, quelle que soit l'approche adoptée.

Le monde qui nous entoure change tellement que nous ne pouvons nous permettre de maintenir le statu quo.

Annexes

ANNEXE I

COMMUNAUTÉS, AFFAIRES CULTURELLES & TRAVAIL GOUVERNEMENT DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

TERRES ET GOUVERNANCE LOCALE

LIVRE BLANC SUR LA GOUVERNANCE ET L'AMÉNAGEMENT DES TERRES À L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

APPROUVÉ PAR LE CONSEIL EXÉCUTIF LE 2 DÉCEMBRE 2008

LIVRE BLANC SUR LA GOUVERNANCE ET L'AMÉNAGEMENT DES TERRES

SOMMAIRE

1) INTRODUCTION

Il est à peu près impossible de parler de terres à l'Île-du-Prince-Édouard sans faire également mention des municipalités. On dit souvent que les administrations municipales sont les plus proches de la population et à certains égards, cette description s'applique également à tout ce qui concerne les terres au sein d'une collectivité – nos communautés sont intimement sensibles aux rapports qui unissent la population et les changements que connaît l'aménagement des terres au fil des ans. L'inverse est également vrai; il est en effet difficile de parler des municipalités sans aborder des questions d'ordre foncier. Cela étant dit, tout règlement des questions entourant l'aménagement des terres qui se ferait sans examiner également le rôle des secteurs non constitués en municipalité ne permettrait de résoudre qu'une partie du casse-tête. Pour cette raison – et parce qu'il est devenu de plus en plus urgent d'apporter une réponse – toute tentative visant à trouver des solutions aux problèmes actuels doit nécessairement prendre acte et tenir compte de l'interdépendance qui existe entre l'aménagement des terres, les administrations municipales, les secteurs non constitués en municipalité et la Province.

2) SITUATION ACTUELLE

L'Île-du-Prince-Édouard est une mosaïque de systèmes à plusieurs égards. Avec une population d'environ 139 000 habitants, on compte à l' Î.-P.-É. :

- 35 services d'incendie;
- 26 services d'égout et/ou d'eau;
- 32 administrations délivrant des permis de construire, dont la Province;
- 8 municipalités responsables de leur propre réseau routier (environ 11 %);
- 11 municipalités responsables de leur service de police (environ 15 %);
- 10 pour cent de la masse terrestre de l'Île est couverte par un plan municipal officiel; les 90 pour cent restants relèvent de la Province et sont soumis à une réglementation générale en matière d'aménagement des terres;
- 30 pour cent de la masse terrestre de l'Île représente le territoire des administrations municipales sur lequel réside environ 70 pour cent de la population de la province. La population des soixante-quinze municipalités va de 77 à 32 174 habitants (recensement de 2006).

Il faut ajouter à cette mosaïque un enchevêtrement de régions de développement communautaire, de groupes d'aménagement communautaire incorporé, de districts de développement économique, de commissions scolaires, de régions sanitaires et de bassins versants, ainsi que tous les autres éléments de gouvernance au palier de la Province, notamment un réseau de « communautés régionales d'intérêt » sous l'égide du système du Bureau de développement communautaire.

De plus, les différents paliers de représentation politique qui existent à l'Île-du-Prince-Édouard contribuent à la complexité des discussions en matière de compétences :

- 4 députés représentent la population de l'Île à l'échelle fédérale (soit une proportion de 34 740 personnes par élu);

- 27 députés défendent les intérêts de la population de l'Île à l'échelle provinciale (soit une proportion de 5 148 personnes par élu);
- 26 conseillers scolaires sont élus pour représenter les intérêts en matière d'éducation de l'Île (soit une proportion de 5 346 personnes par élu);
- 476 conseillers municipaux sont élus pour représenter les 70 % de la population de l'Île, qui résident dans un territoire correspondant à 30 % de sa masse terrestre (soit une proportion de 195 personnes par élu).

3) QUESTIONS

La gouvernance locale et l'aménagement des terres dans la province ont connu une évolution graduelle au fil des années, les villages et les comités d'aménagement communautaire (CAC) se transformant en de nouvelles structures municipales, les centres provinciaux de services en matière d'aménagement du territoire cédant la place à un amalgame d'organismes municipaux et provinciaux d'aménagement du territoire et les modifications apportées à l'échelle nationale modifiant les rôles et responsabilités juridiques des organes municipaux. Malheureusement, la législation, les structures d'aménagement, les structures de financement, les limites et les capacités locales n'ont pas nécessairement progressé au même rythme que les nouvelles réalités sur le terrain, à l'exception, il faut le souligner, des importantes mesures de réalignement du milieu des années 1990 qui ont donné lieu aux fusions réalisées dans les régions de Charlottetown et de Summerside.

Une révision de la législation municipale qui s'est terminée en 2005 et a donné lieu à plus de 129 recommandations a permis de déceler toute une série de lacunes au sein du système existant. La modernisation de l'arsenal législatif doit maintenant aller de pair avec la mise en œuvre des conclusions et recommandations du commissaire.

4) OBJECTIFS

Le gouvernement a manifesté le désir d'adopter un système de gouvernance locale et de pratiques en matière d'aménagement des terres qui soit à la fois efficace, convenablement financé et bien structuré. Ce nouveau système prendrait en considération les efficiences d'échelle, les ressources et les capacités au niveau local, ainsi que les outils sur les plans législatif, financier et des ressources humaines qui seraient nécessaires à la mise en œuvre d'éventuels nouveaux modèles.

L'intention du gouvernement est également de progresser vers un système reposant sur un consensus public, l'éducation, des objectifs communs et une coopération régionale.

5) PROCESSUS

La Province a fait un premier pas vers l'implantation d'un plan global d'améliorations lorsque le premier ministre Robert Ghiz a annoncé la nomination prochaine d'un commissaire à l'aménagement des terres et à la gouvernance locale dans le discours du Trône de 2008. Le présent Livre blanc représente une deuxième étape; il fait un état des lieux et ouvre la voie aux travaux du commissaire. Une fois nommé, le commissaire entreprendra ses travaux au cours d'une période de douze mois, travaux qui aboutiront à un rapport qui proposera des plans d'action pour mettre en œuvre les changements. Une fois que le rapport aura été présenté, il y aura une période au cous de laquelle on procédera à un examen interne des recommandations, à la planification des changements, aux consultations, à la modification de la législation, à une éventuelle restructuration et au renforcement de l'Île comme mosaïque de collectivités.

6) CONCLUSION

La réforme des municipalités et de l'aménagement des terres semble être cyclique, des changements plus ou moins importants étant apportés à un moment donné. Le moment est de nouveau venu d'effectuer un examen global des

structures qui régissent la vie quotidienne des résidents de l'Île, guident nos élus municipaux et réglementent l'utilisation que nous faisons de nos terres.

CONTEXTE

1) HISTORIQUE

L'annonce dans le discours du Trône de 2008 de la nomination d'un commissaire à l'aménagement des terres et à la gouvernance locale ne constitue aucunement la première fois qu'une étude provinciale sur la question des structures municipales et/ou de l'aménagement des terres est lancée. De fait, le commissaire aura accès à une abondance de documents et de recommandations de plans d'action qui, dans un grand nombre de cas, demeurent tout aussi d'actualité et pertinents (sinon plus) qu'ils l'étaient lorsqu'ils ont initialement été rendus publics.

En raison de la complexité des structures actuelles d'aménagement des terres et de gouvernance et du risque que les stratégies de modernisation ne provoquent de l'opposition, la mise en application des tentatives de réforme antérieures a été limitée et incomplète.

Rapports précédents :

- la Royal Commission on Land Use and Land Ownership de1973,
- la Commission royale sur les terres de 1990,
- la Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres de 1997,
- le rapport de 1999 du Institute of Island Studies, *The Geography of Governance*,
- la révision de la *Municipalities Act* (Loi sur les municipalités) de 2005,
- l'étude de gouvernance rurale de 2007 menée par l'IRIS Group,
- divers rapports internes,
- les présentations annuelles de la Fédération des municipalités de l' Î.-P.-É. (FMIPE).

2) INITIATIVES RÉCENTES

La révision de la *Loi sur les municipalités* effectuée en 2005 était l'étude la plus récente à arriver à son terme. Il y a également une série de présentations annuelles de la FMIPE faisant état des préoccupations et priorités du point de vue des municipalités. De plus, dans le domaine plus large de la gouvernance, toute une série de révisions sont en cours, notamment en ce qui concerne la qualité de l'eau, le développement rural et l'avenir de l'agriculture. Le problème que posent toutes ces études anciennes ou plus récentes est double : premièrement, il faut s'assurer que les différentes révisions exploitent les résultats des travaux antérieurs et reconnaissent les chevauchements; deuxièmement, il faut élaborer des plans d'action qui s'appuient suffisamment sur l'éducation du public et un consensus public pour que les changements nécessaires soient largement acceptés et adoptés.

3) FACTEURS DE MOTIVATION

Les raisons qui favorisent un examen d'ensemble des questions relatives à la gouvernance locale et à l'aménagement des terres ne sont pas nouvelles, mais elles sont de plus en plus critiques. Les municipalités font face à des responsabilités, à des besoins de services et à des attentes dont la complexité augmente sans cesse de la part de leur résidents et de leurs contribuables, et elles éprouvent de la difficulté à trouver les ressources voulues pour s'acquitter de ces responsabilités et répondre à ces besoins et attentes. Les groupes communautaires font part de leurs préoccupations au sujet des pratiques en matière d'aménagement des terres, de la fragmentation du paysage terrestre et de leurs répercussions sur l'avenir de

l'agriculture et du tourisme, et du manque d'encadrement local de l'aménagement des terres dans les régions qui ne disposent pas de plan officiel. La Province sera continuellement confrontée à des demandes de services municipaux, en particulier dans les régions qui ne sont pas constituées en municipalité.

4) CONCLUSION

Il existe différentes manières de répondre aux problèmes et préoccupations que soulèvent l'aménagement des terres et la gouvernance. La voie qui a été le plus souvent retenue a consisté à apporter des solutions uniques, isolées et à court terme qui, au bout du compte, engendrent inéluctablement des problèmes plus importants et plus complexes. En donnant à un commissaire le mandat de procéder à une révision globale et multidimensionnelle de facteurs intimement liés, il faut espérer que nos municipalités, nos collectivités et notre province dans son ensemble pourront jeter les bases d'un nouveau système de gouvernance et d'aménagement des terres qui nous fera entrer de plain-pied dans le 21e siècle.

AMÉNAGEMENT DES TERRES

1) HISTORIQUE DES RÉVISIONS

La question des terres a fait l'objet de nombreux examens. En ce qui concerne plus particulièrement l'aménagement des terres, les rapports suivants ont donné lieu à un large éventail de recommandations judicieuses et ciblées.

- la Royal Commission on Land Use and Land Ownership de 1973;
- la Commission royale sur les terres de 1990;
- la Table ronde sur l'utilisation et l'intendance des terres de 1997.

2) DIFFICULTÉS ET FACTEURS LIMITATIFS AU NIVEAU PROVINCIAL

Il ne faudrait pas croire que les difficultés et préoccupations que les municipalités et leurs résidents ont soulevées au sujet de l'aménagement des terres se limitent aux collectivités qui ne sont pas constituées en municipalité; les répercussions sur l'ensemble de la province sont considérables.

Un aménagement dispersé, fractionné et non planifié et l'absence d'aménagement régional détaillé dans des régions fragiles sur les plans de la culture, de l'histoire et de la nature ont :

- augmenté le coût de prestation des services publics, par ex. le déneigement, le ramassage scolaire, les soins de santé etc.;
- compromis la viabilité des municipalités et des services qu'elles offrent;
- annihilé toute tendance au regroupement des services et des centres commerciaux dans les différentes régions;
- miné les initiatives en matière de changement climatique en favorisant une plus grande utilisation des combustibles fossiles par l'entremise d'agglomérations dispersées et en autorisant des projets d'aménagement dans des secteurs qui peuvent être exposés aux marées de tempête;
- accru les menaces qui pèsent sur l'alimentation en eau en permettant l'aménagement de fosses septiques et de puits individuels, sans aucune obligation de se raccorder aux installations centrales de traitement des eaux usées et d'adduction d'eau, indépendamment de la densité de la population ou du développement;
- dégradé les paysages en continuant à aménager les régions les plus panoramiques de la province, notamment dans les régions côtières et les zones de front-de-mer, ce qui aura des implications à long terme pour le tourisme;
- nui au réseau de transport de la province par le jeu de la transformation graduelle des routes destinées à transporter des marchandises dans des rues principalement résidentielles;

- rendu le grand public de plus en plus tributaire des habitudes de navettage dans une économie caractérisée par une hausse rapide des coûts du transport et de l'énergie;
- favorisé la conversion continue de terres agricoles à fort rendement à une utilisation résidentielle ou commerciale; et
- augmenté le nombre de conflits de nature rurale - urbaine entre les exploitants agricoles et leurs voisins qui habitent dans des ensembles résidentiels.

3) DIFFICULTÉS ET FACTEURS LIMITATIFS AU NIVEAU MUNICIPAL

Vers la fin des années 1970 et le début des années 1990, les responsabilités en matière de planification ont été systématiquement transférées aux municipalités. Lorsqu'une région voulait se doter d'arrêtés municipaux et de plans officiels, il revenait aux conseils et aux résidents d'élaborer, de mettre en œuvre, d'imposer et de faire respecter leurs propres documents de planification. Toutes les municipalités n'ont pas manifesté l'empressement ni eu la capacité de le faire, et à l'heure actuelle, 10 pour cent seulement de la masse terrestre de l'Île est couverte par un plan municipal d'aménagement des terres. Les 90 pour cent restants du territoire de l'Île sont uniquement soumis aux règlements provinciaux en matière d'aménagement, qui renferment des principes directeurs limités.

Sur les 31 municipalités qui se sont dotées d'un plan officiel, quatre seulement disposent d'un personnel à plein temps chargé de l'aménagement tandis que les municipalités restantes doivent avoir recours à des administrateurs, des conseillers, des experts travaillant à contrat ou d'autres personnes pour répondre à leurs besoins. Dans de nombreux cas, les municipalités ne disposent pas de la capacité, des ressources ou de la formation voulues pour assurer le fonctionnement et le respect de leur système de planification et nombre d'entre elles ont de la difficulté à préserver les mesures de contrôle foncier et les priorités de leurs collectivités, sachant que l'abandon de leur plan se traduirait par une absence de participation, à l'échelle locale, à l'aménagement de leur voisinage.

Les municipalités font également état d'autres préoccupations qui découlent du système actuel d'aménagement des terres :

- possibilités d'expansion limitées au sein de certaines municipalités (Montague en est un exemple clair);
- concurrence entre des règlements ciblés en matière d'aménagement des terres (zonage) et des exigences comparativement simples à l'extérieur des limites municipales;
- difficultés posées par le chevauchement de la planification municipale et des zones spéciales d'aménagement;
- difficultés que connaissent les municipalités rurales qui se sont dotées ou ne se sont pas dotées de plans officiels destinés à protéger leurs qualités et caractéristiques rurales alors que la province multiplie les initiatives pour promouvoir l'aménagement « rural ».

4) CONCLUSION

Les changements en matière d'aménagement des terres qui se produisent partout dans la province auront des répercussions à long terme sur l'ensemble des résidents, des propriétaires d'entreprises, des exploitants de ressources primaires et des personnes qui viennent visiter la province. Certes, le taux de croissance relativement faible que connaît l'Î.-P.-É. nous donne souvent l'illusion que nous ne subissons pas, sur le plan de l'aménagement, les mêmes pressions que les provinces plus étendues, mais nous sommes en fait condamnés à ce que l'on a déjà qualifié de mort à petits feux. L'urbanisation linéaire, les zones d'habitation dispersées, la perte de l'accès aux rivages, la dégradation environnementale, la perte de notre caractère traditionnel, la dégradation des paysages et un développement économique incompatible finiront par avoir des répercussions négatives durables.

GOUVERNANCE LOCALE

1) HISTORIQUE DE LA RÉFORME

Même s'il existe des opinions divergentes sur la question, on peut dire que le manque de moyens est le problème le plus grave auquel est confronté le secteur municipal. En règle générale, les 30 municipalités les plus petites n'ont pas de personnel, ne disposent pas d'arrêtés municipaux et n'offrent aucun service en dehors des services d'incendie qu'elles achètent à l'intention de leurs résidents, et elles fonctionnent grâce à des budgets annuels inférieurs à 50 000 $.

Étant donné la gamme de services offerts, la fragmentation des services municipaux traditionnels qui en a résulté a compromis leur prestation efficace et entraîné des chevauchements, une sous-utilisation des ressources et un manque d'uniformité dans les normes et les tarifs. Entre-temps, les pressions en matière d'aménagement qui s'exercent au-delà des limites municipales ont fini par provoquer des difficultés aux chapitres des infrastructures et des services. Il y a eu une première tentative de reforme municipale au début des années 1990 avec la Commission Moase dont les travaux ont donné lieu à des fusions dans les régions de Charlottetown et de Summerside. À l'époque, ce processus de regroupement devait s'étendre un jour à d'autres régions de la province, mais la rétroaction du public qui en a résulté, ajoutée à la complexité des négociations nécessaires et au déclenchement d'élections provinciales, a suspendu de façon permanente la suite du processus.

Une autre tentative de réforme, cette fois de nature législative, a commencé en 2005 avec la révision de la *Loi sur les municipalités*. Ce processus a permis de faire ressortir les nombreuses et graves lacunes que renfermait alors le texte de loi; les municipalités considèrent qu'il est particulièrement urgent de procéder au remplacement ou à la modernisation de la *Loi sur les municipalités*.

2) LIMITES ET MASSE TERRESTRE

La masse terrestre des municipalités va de 151 acres à 56 740 acres, et plusieurs d'entre elles ont informé la Province que leur capacité de croître ou d'offrir de nouveaux services est limitée par le fait que la plus grande partie de leur territoire a déjà été aménagé. De la même façon, les initiatives visant à repousser les limites municipales sont soumises aux contraintes que représentent les conditions très différentes qui caractérisent les régions non constituées en municipalité, les taux d'imposition, les structures politiques et, parfois, les régimes d'aménagement rendant nombre de personnes réticentes à intégrer volontairement leurs terres au territoire d'une municipalité.

3) BUDGET & GESTION FINANCIÈRE

Les municipalités sont financées au moyen du régime d'impôt foncier traditionnel, ainsi que par un programme provincial de transferts de péréquation et de subventions. Les impôts fonciers sont perçus par le gouvernement provincial sur tout le territoire de la province. Au niveau national, les municipalités militent en faveur de la création d'un nouveau modèle d'outils financiers devant l'augmentation de leurs responsabilités qui vont bien au-delà de simples services relatifs aux propriétés foncières. À l'échelle locale, on pourrait affirmer qu'il existe des attentes et des conceptions différentes sur la question de savoir quel palier (municipal ou provincial) a la responsabilité d'offrir les différents services comme la police, l'éducation, les transports et l'aménagement, et quelles sont les dépenses que les sources de financement existantes sont censées couvrir.

Les municipalités sont également confrontées à d'énormes différences en matière de capacité fiscale; les taux d'imposition vont de 0 ¢ à 85 ¢, et les budgets varient de 2 700 $ à 35,8 millions de dollars. Selon les études sur les municipalités, pour être viable, une municipalité devrait pouvoir compter sur une assiette fiscale minimale de 50 millions de dollars et avoir une population d'au moins 2 000 habitants. À l'heure actuelle, 62 municipalités ont une assiette fiscale inférieure à 50 millions de dollars, et 41 d'entre elles ont une assiette de moins de 20 millions. Soixante et onze municipalités comptent moins de 2 000 résidents et 48 d'entre elles ont une population inférieure à 500 habitants.

Dans un environnement caractérisé par un chevauchement des responsabilités, la situation des municipalités reste difficile en raison de leur vulnérabilité aux changements apportés aux programmes provinciaux et fédéraux de financement et de subventions, et elles élèvent de nouvelles objections au partage provincial-municipal des impôts

fonciers, tout particulièrement dans le cas des municipalités offrant toute la gamme de services, dans lesquelles la prestation de tous les services relatifs aux propriétés foncières est assurée au niveau municipal.

4) CAPACITÉ ET RESSOURCES

Les pétitions présentées au ministre des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail par des citoyens et même par des membres de différents conseils ont mis en évidence les problèmes de capacité qui existent au niveau municipal; en l'absence de structures administratives municipales fortes et efficaces, les particuliers et les groupes se sentent obligés de se tourner vers la Province pour qu'elle fasse office d'organe de surveillance de ce que l'on considère toujours, dans certains cas, comme des comités composés de bénévoles, plutôt que des administrations composées d'élus. Les préoccupations vont de la transparence et de l'obligation de rendre compte à la gestion financière et aux processus administratifs.

Environ quinze municipalités disposent d'un personnel à plein temps, 29 autres ont des administrateurs à temps partiel et 25 municipalités seulement ont des employés en plus de leurs administrateurs. Un grand nombre des administrateurs à temps partiel offrent bénévolement leurs services. Deux municipalités ont un service d'eau, 14 ont un système d'égout et 11 ont à la fois des services d'adduction d'eau et d'égout. Quatre municipalités ont leur propre corps de police et 36 disposent d'arrêtés municipaux de quelque nature.

5) CLIVAGE ENTRE LES MUNICIPALITÉS ET LES SECTEURS NON CONSTITUÉS EN MUNICIPALITÉ

Dans les présentations qu'elles ont faites à la Province, certaines municipalités ainsi que la Fédération des municipalités de l' Î.-P.-É. ont fait état des tensions provoquées par les relations entre les municipalités et les secteurs non constitués en municipalité. Dans de nombreux cas, les particuliers sont motivés par des taux d'imposition foncière inférieurs et/ou une réglementation minime en matière d'aménagement en dehors des limites municipales, tout en sachant pertinemment que la proximité d'une municipalité dûment constituée leur garantira l'accès aux services. Par ailleurs, des incitatifs provinciaux ou d'autres programmes financiers favorisent également la multiplication des projets d'aménagement.

Les municipalités ont déployé des efforts considérables pour fournir des services adéquats malgré un nombre de résidents faible ou en baisse dans certains cas tandis que les secteurs situés juste au-delà de leurs limites ont continué à se développer. Dans nombre de cas, l'obligation d'assurer des services partagés avec les secteurs avoisinants – comme la protection contre les incendies – s'est traduite par une hausse des coûts supportés par les contribuables municipaux. Pendant ce temps-là, les personnes installées dans les secteurs non constitués en municipalité rejettent souvent l'idée de se constituer en municipalité ou les projets d'annexion, car elles n'ont pas envie de voir leurs impôts fonciers augmenter ou craignent, lorsqu'il existe un plan municipal, que la réglementation en matière d'aménagement des terres ne devienne beaucoup plus complexe.

C'est dans ce contexte que la Fédération et différentes municipalités ont exprimé à de nombreuses reprises leurs préoccupations devant l'aménagement débridé des régions rurales qui a pour effet d'accroître lourdement la demande de services de la part de non-résidents qui n'apportent aucun revenu. Elles font valoir que les secteurs ruraux non constitués en municipalité sont en réalité fortement subventionnés au détriment des municipalités. En raison de la dispersion de l'aménagement dans les secteurs non constitués en municipalité, le coût de prestation des services devient bien supérieur à celui qui peut être financé par le taux provincial d'impôt foncier, de sorte qu'une subvention invisible provient des impôts fonciers perçus dans les secteurs urbains. Les municipalités et la Fédération ont également demandé que les municipalités jouent un rôle beaucoup plus grand dans les stratégies d'aménagement rural, dans l'implantation des institutions et établissements provinciaux et dans les négociations avec le gouvernement fédéral.

Il est probable que la gouvernance municipale deviendra plus complexe dans les années qui viennent. L'évolution des rapports avec les collectivités de Premières nations ainsi que du droit aura pour effet de donner aux municipalités de nouvelles responsabilités qui les obligeront à tenir compte des droits exprès des Premières nations lorsqu'elles se lanceront dans de nouveaux projets d'aménagement.

6) CONCLUSION

Bien que la gamme des préoccupations liées à la gouvernance locale puisse finalement se révéler trop étendue pour les capacités d'une seule commission, surtout à la lumière de l'éventail des défis auxquels sont confrontées les municipalités à l'échelle nationale, l'occasion de partager des idées, de documenter les lacunes des modèles existants et d'explorer d'autres modèles ne peut que faire progresser la gouvernance à l'Î.-P.-É. vers une structure plus durable.

PORTÉE DE LA RÉVISION

1) ENGAGEMENTS CONTENUS DANS LE DISCOURS DU TRÔNE

- Il existe un lien crucial dans notre province entre l'aménagement des municipalités et du territoire, et les problèmes de développement. Mon gouvernement s'engage au développement progressif futur de nos villes, municipalités et villages, à l'intérieur d'un cadre structurel politique et régulateur provincial conciliable.
- Mon gouvernement nommera un Commissaire à l'aménagement des terres et à la gouvernance locale afin de procéder à un examen complet de l'aménagement des municipalités et du territoire, et des problèmes de développement. La commission en question fera rapport en 2009.
- On demandera également au commissaire de veiller à ce que les recommandations concernant les changements de responsabilités et les dépenses comprennent des recommandations sur les mesures génératrices de revenus nécessaires pour appuyer de tels changements. De plus, on demandera au commissaire d'exprimer une opinion sur les conséquences qu'ont les secteurs non constitués en municipalité sur les structures municipales actuelles.
- Mon gouvernement désire rappeler que toute fusion future de collectivités suivra uniquement la reconnaissance mutuelle des mérites d'une collaboration et d'une intégration régionale.

2) ENGAGEMENTS CONTENUS DANS LE DISCOURS DU BUDGET

- Nous devons éviter de nous laisser tenter par des solutions toutes faites et instantanées. Nous comprenons les dangers et les pièges d'une telle approche – et notre gouvernement refusera de suivre ceux qui préconisent d'apporter des solutions temporaires et superficielles à des problèmes qui exigent une résolution plus approfondie et plus durable.
- Au lieu de cela, le gouvernement propose soigneusement et judicieusement des plans qui serviront les intérêts de notre Île pendant de nombreuses années.
- Madame la présidente, nous avons également la conviction qu'il est temps que la Province examine attentivement les structures municipales qui ont cours dans notre Île.
- En effet, cela fait 25 ans que des changements à l'échelle provinciale ont été apportés aux structures municipales dans notre l'Île. Par ailleurs, il existe un lien critique entre la gouvernance municipale, les questions d'aménagement des terres et le développement.
- Pour ces raisons, nous nommerons un Commissaire à l'aménagement du territoire et à la gouvernance locale qui aura pour mandat de procéder à une révision complète – dont une vaste analyse de la justice, de l'équité et de la transparence du cadre financier provincial/municipal – et devrait présenter son rapport en 2009.
- Pendant le déroulement de ces travaux, le gouvernement réalise que des améliorations doivent être apportées aux relations entre la Province et ses municipalités.

3) OBJECTIFS FIXÉS AU COMMISSAIRE

RÉSULTATS ATTENDUS

Fondamentalement, il est attendu que le Commissaire examinera et mettra en évidence trois éléments au sujet de la gouvernance locale :

- quels sont les services que les municipalités doivent offrir à leurs citoyens;
- quelles ressources sont nécessaires pour offrir ces services, notamment le financement, le territoire, la population et l'assiette; et
- comment assurer le financement de ces ressources.

Le mandat confié au Commissaire, qui a été décrit dans le discours du Trône, ne s'étend pas à une révision de la politique fiscale de la Province. Cela étant dit, comme la révision doit comprendre un examen des structures municipales de financement et de budgétisation, dont les dépenses et recettes nécessaires, il sera utile de préciser la nature des responsabilités en matière de services qui incombent aux différents paliers d'administration publique, ainsi que les sources de recettes servant à financer ces services. La situation est compliquée par le fait que la Province offre dans certains secteurs des services dont la prestation est assurée par les municipalités dans d'autres secteurs (par ex. les routes, l'éclairage, la police et le contrôle de l'aménagement), ainsi que d'autres services qui sont censés relever des municipalités dans certaines provinces, comme l'éducation.

Étant donné que les terres font également partie du mandat du Commissaire, on attend de ce dernier qu'il examine et mette en évidence les éléments suivants en ce qui concerne l'aménagement des terres :

- les exigences minimales pour la planification de l'aménagement des terres et
- les modèles privilégiés de prestation des services d'aménagement des terres.

MODALITÉS

1) MODALITÉS DE LA RÉVISION EFFECTUÉE PAR LE COMMISSAIRE

Le Commissaire à l'aménagement des terres et à la gouvernance locale aura l'entière liberté de décider comment s'acquitter de son mandat, y compris en ce qui concerne l'affectation du personnel de recherche.

La révision comportera une analyse des études et rapports antérieurs et une large consultation des municipalités, des groupes communautaires et du grand public. Le rapport final devra contenir une indication des options ou solutions possibles, des recommandations ainsi que des suggestions pour la mise en application de chacune des solutions proposées. Les recommandations et conclusions seront guidées par le quadruple principe directeur suivant : respect de notre système social, de notre économie, de notre environnement et de notre culture.

Après avoir reçu le rapport final du Commissaire, la Province entreprendra son propre processus de révision qui comprendra le recueil des réactions du public au rapport du Commissaire ainsi qu'une période de révision interne. Après avoir étudié les recommandations finales et les modèles proposés au gouvernement relativement aux orientations des politiques provinciales, la Province formulera une réponse finale et élaborera des plans de mise en oeuvre des solutions retenues.

CONCLUSION

1) OBSERVATIONS FINALES

L'étendue des difficultés qui nous attendent a été particulièrement bien formulée en ces termes qui sont tirés du White Paper on Municipal Reform de 1993, des termes qui restent vrais encore aujourd'hui :

> *« Ce n'est pas aux différentes municipalités locales, mais bien à la Province qu'il appartient de trouver des solutions aux carences et injustices actuelles. En effet, c'est la Province qui a créé et perpétué des limites archaïques et artificielles. C'est la Province qui a créé et perpétué les inégalités dans la prestation des services municipaux. C'est la Province qui, jusqu'à maintenant, a choisi de ne tenir aucun compte des changements fondamentaux que la société a subis et qui ont bouleversé la vie urbaine telle que nous la connaissons. Ces changements se sont produits sans aucune modification de l'environnement législatif et administratif dans lequel ses municipalités doivent s'acquitter de leurs importantes fonctions à l'échelle locale.*
>
> *Il s'agit donc d'un problème provincial qui exige un leadership provincial et des solutions provinciales. »* [Traduction]

Toutefois, si nous procédons à un exercice de réflexion sérieux, si nous pouvons compter sur un engagement efficace de l'État et si nous menons des discussions fructueuses, ces difficultés pourront être surmontées, et c'est avec beaucoup d'optimisme que le déroulement des opérations est maintenant confié au Commissaire à l'aménagement des terres et à la gouvernance locale.

MANDAT

1) INTRODUCTION

Bien que, dans son ensemble, le présent livre blanc ait pour objet d'ouvrir la voie à la révision, en indiquant quelles sont les priorités et en précisant la nature des problèmes qui ont été constatés, le mandat doit énoncer plus précisément ce qui est attendu du processus.

2) OBJECTIFS

1. Le Commissaire dressera la liste des préoccupations et recommandera des changements dans les domaines de l'approche de la Province en matière d'aménagement des terres, des structures municipales et de la gouvernance municipale, et ce dans le but de mieux protéger nos ressources foncières et hydrologiques, de promouvoir des administrations municipales fortes et dynamiques et de permettre à la Province de trouver des réponses aux problèmes comme le changement climatique, la protection des paysages et les conflits entre les milieux urbains et ruraux.
2. Le Commissaire présentera une gamme d'options et de plans d'action qui, s'ils venaient à être adoptés par le gouvernement, aboutiraient à un nouveau modèle provincial d'aménagement des terres dans les 5 à 7 années qui suivent, ainsi que des recommandations sur des structures et des modes de gouvernance municipales possibles, en mettant l'accent sur une large diffusion de l'information et sur l'engagement du public.

3) MEMBRES

Le Commissaire pourra nommer le personnel administratif et le personnel de soutien dont il aura besoin pour l'épauler.

4) PROCESSUS

Le Commissaire incorporera les critères suivants au processus de révision :

1. Le rapport devra proposer des plans d'actions ainsi que des calendriers de mise en application pour chaque option ou modèle proposé.
2. Le Commissaire sera responsable de l'élaboration d'un processus de consultation, mais il devra tenir des consultations auprès des différentes municipalités, de la Fédération des municipalités de l' Î.-P.-É. et des autres groupes ou personnes que le Commissaire jugera utile de consulter.
3. Les travaux du Commissaire comporteront une révision et une analyse des études et rapports existants ainsi que des résultats des consultations passées sur les questions du régime de gouvernance locale et du cadre

d'aménagement des terres à l'Î.-P.-É. En plus de la révision de la documentation existante, le Commissaire engagera des discussions avec les groupes d'intérêts et donnera aux résidents et aux groupes la possibilité de présenter leurs opinions.

4. Le Commissaire pourra mener une étude et faire enquête et rapport sur toute question ou sujet qu'il pourra juger pertinent pour s'acquitter des responsabilités suivantes.

5) RESPONSABILITÉS

Le Commissaire remettra au premier ministre un rapport sur ses conclusions et recommandations dans les domaines suivants :

1. Rôles et responsabilités
    a. L'efficience, la viabilité et la pertinence des limites municipales actuelles.
    b. La structure, l'organisation et le cadre législatif de la gouvernance locale dans la Province, notamment en rapport avec l'élaboration d'une nouvelle législation municipale
    c. Les services relevant des administrations municipales dont la prestation est obligatoire ou volontaire.
2. Cadres budgétaires et imposition foncière
    a. Une vaste étude de l'équité, de la transparence et de la durabilité des cadres de financement provincial/municipal.
    b. Les changements qui doivent éventuellement être apportés aux responsabilités et aux dépenses, en faisant des recommandations sur les mesures productrices de recettes qui sont nécessaires pour soutenir ces changements.
    c. La diversification des sources de recettes et la proposition d'autres sources de recettes au profit des municipalités.
3. Coopération régionale
    a. Les options possibles ainsi que des normes minimales devront être précisées en ce qui concerne la coopération régionale relativement aux services municipaux (dont les services publics, les infrastructures et les services comme la police) et aux services d'aménagement des terres.
    b. L'impact des secteurs non constitués en municipalité sur les structures municipales actuelles devra être évalué en tenant compte du fait que toute fusion future de collectivités sera uniquement fondée sur une reconnaissance mutuelle des avantages d'une collaboration et d'une intégration régionales.
4. Aménagement des terres
    a. La constatation des conséquences des situations actuelles sur les plans financier, social et environnemental, dont l'affectation des terres rurales/agricoles à des utilisations périurbaines.
    b. La proposition d'options et de normes minimales en matière d'aménagement des terres dans les municipalités et les régions non constituées en municipalité, en ne perdant pas de vue les conséquences à long terme des modèles de développement, de la capacité et de l'intendance.
    c. Une stratégie de sensibilisation du public aux questions, aux implications, aux coûts et aux structures devrait être proposée.

6) DATE DE PRÉSENTATION DU RAPPORT

Le Commissaire devra soumettre au premier ministre un rapport faisant état de ses conclusions et recommandations en 2009.

ANNEXE II

LISTE DES AUDIENCES PUBLIQUES ET DES PRÉSENTATEURS

Le lundi 1er juin 2009 - Elmsdale (École Westisle Composite High)

1. Monsieur le maire Perry Morrell et Susan Wallace-Flynn, directrice municipale (Municipalité d'Alberton)
2. Nancy Wallace, présidente (Communauté d'O'Leary)
3. Ivan Gaudet, (SOUL – Save Our Unspoiled Landscapes)
4. Nora Dorgan
5. Beverly Howard
6. Robert Henderson
7. Irene Dawson
8. Fenton Shaw
9. Cora Gaudette-Shea

Le mardi 2 juin 2009 – Abram-Village (École Évangéline)

1. Gilles Painchaud, président et Alcide Bernard, conseiller (Village de Wellington)
2. Roger Gallant, président (Communauté d'Abram-Village)
3. Giselle Bernard (Réseau de développement économique et d'employabilité)

Le jeudi 4 juin 2009 – Cardigan (École Cardigan Consolidated)

1. Reg Phelan
2. Peter Doucette, conseiller (Municipalité de Montague)
3. Andy Daggett (Association of Municipal Administrators of PEI)
4. Ron MacInnis, président (Village de St. Peter's Bay)
5. Kim Kline
6. Cathy Horne
7. Gary Fraser
8. Jock Beck
9. Ed MacAulay, président (Village de Cardigan)

Le lundi 8 juin 2009 – Hampshire (École Bluefield High)

1. Andrew Lush
2. Betty Pryor (au nom du Special Planning Area Group, des 13 communautés entourant la ville de Charlottetown et les municipalités de Cornwall et de Stratford)
3. Brian Andrew, président (Communauté de Miltonvale Park)
4. Charles Easter, maire adjoint (Municipalité de Cornwall)
5. Blaine MacPherson, vice-président des affaires agricoles et Ron Clow, directeur général (Cavendish Farms)
6. Harry Baglole
7. Phillip Wood

Le mercredi 10 juin 2009 – Souris (École Souris Regional High)

1. Madame la mairesse Joanne Reid (Municipalité de Souris)
2. Jackie Waddell (Island Nature Trust)
3. Anne MacPhee

Le lundi 15 juin 2009 – Summerside (École Three Oaks Senior High)

1. James R. Beairsto
2. Bruce Campbell, conseiller (Communauté de Borden-Carleton)
3. Ralph S. Carruthers, président (Schurman's Point Property Owners' Committee)
4. Jeremy Stiles, président (Malpeque Bay Planning Board)
5. Shawn McCarville, président (Slemon Park Corporation)
6. Col. J.D. Murray, directeur provincial (Association canadienne des vétérans gardiens de la paix pour les Nations Unies)
7. Bruce MacDougall, président et John Dewey, directeur général (Federation of PEI Municipalities)
8. Monsieur le maire Basil Stewart et Terry Murphy, directeur municipal (Ville de Summerside)

Le mercredi 17 juin 2009 – Charlottetown (École Charlottetown Rural High)

1. Monsieur le maire Clifford Lee (Ville de Charlottetown)
2. Frank Zakem
3. Monsieur le maire Kevin Jenkins (Municipalité de Stratford)

4. Dr Darren Bardati (Études environnementales - UPEI)
5. Diane Griffin (Conservation de la nature Canada)
6. Tim Banks
7. Matthew McCarville (Environmental Coalition of UPEI)
8. Don Cudmore, directeur général (Tourism Association of PEI)
9. Sean Casey, président (Greater Charlottetown Area Chamber of Commerce)

Le mercredi 24 juin 2009 – Charlottetown (Centre agricole de Charlottetown)

1. Richard Gill (Partenariat pour les forêts modèles de l'Î.-P.-É.)
2. Richard Davies
3. Elda et Bruce Campbell
4. Edith Ling, directrice régionale, secteur féminin et Elwin Wyand, directeur régional (Syndicat national des cultivateurs)
5. Ernie Mutch, président et Mike Nabuurs, directeur général (Prince Edward Island Federation of Agriculture)
6. Boyd Rose, président; Greg Donald, directeur général et Brenda Simmons, directrice général adjointe (PEI Potato Board)
7. Karen Lips
8. Michael Reid
9. George Kelly
10. David Ling
11. James R. Beairsto
12. Wayne Cousins

ANNEXE III

LISTE DE SOUMISSIONS ET DE CONSULTATIONS ADDITIONNELLES

Soumissions écrites

Earl Affleck
Dr Godfrey Baldacchino
Conseil communautaire de Breadalbane
Communauté de Victoria
Kirsten Connor
Thomas Connor
Dale Dewar (Propriétaire de Bunbury Farm)
Katherine Dewar
Art Gennis
Daryl Guignion
James E. Hickey
Willard Horne
Seymour et Janet Hurry
Institute of Island Studies, UPEI
Earle Lockerby
Margaret MacKay
MacKillop Centre for Social Justice
Conseil consultatif sur la situation de la femme de l'Île-du-Prince-Édouard
Prince Edward Island Association of Planners
Prince Edward Island Coalition of Women in Government
Prince Edward Island Real Estate Association
Betty Pryor
Arlene et Robert Roberts
Bill Rooney
David Sisam
Russell Smith
Dr Douglas Sobey
Tourism Advisory Council of Prince Edward Island
Municipalité de Kensington
Victoria Concerned Citizens Group
Division de la gestion de l'eau du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts
Kevin Waugh
P. Wood & Associates

Consultations

John Blakney
Jeff Brant et Donald MacKenzie (Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island)
Mary Boyd
Nigel Burns et Colin Mosley (Économie, statistiques et relations financières fédérales)
Nichola Cleaveland, bibliothécaire des services gouvernementaux
Doug Clow, sous-trésorier provincial adjoint
Martin Corbett, directeur de la planification stratégique, ministère des Gouvernements locaux du N.-B.
Ian Cray
John Cousins
Hon. Olive Crane, chef de l'Opposition
Lowell Croken, directeur général des élections, Élections Î.-P.-É.
Tracey Cutcliffe, sous-ministre des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail
John Dewey, directeur général, Federation of Prince Edward Island Municipalities
Steven Dickey (Bureau de la sécurité publique)
Bush Dumville, membre de l'Assemblée législative
Brian Douglas, sous-ministre de l'Agriculture
Dan English, APA, municipalité régionale d'Halifax
Jean-Guy Finn, Commissaire, Commission sur l'avenir de la gouvernance locale du N.-B.
Robert Hughes, APA, municipalité de Stratford
Don Jardine et Brenda Penak (Division de la prévention de la pollution)
Professeur Harry Kitchen
Helen Kristmanson, archéologue provinciale
L.M. Montgomery Land Trust
Gordon Lank
Kingsley Lewis
Albert MacDonald, Jack Saunders, Don Walters, Samantha Murphy, Dale McKeigan, John Chisholm, Patrick Carroll, Douglas Campbell, Steven Crozier, Garth Carragher, Sharlene Quinn (Division des services de planification et d'inspection)
Steve MacLean, sous-ministre des Transports et des Travaux publics
Kate MacQuarrie et Brian Brown (Division des forêts, de la pêche et de la faune)
John MacQuarrie, sous-ministre de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts
Roy Main, APA, municipalité de Charlottetown
Conseil communautaire de Malpèque
Kevin McCarville, APA, municipalité de Cornwall
Hal Mills
Terry Murphy, APA, municipalité de Summerside
Conservation de la nature Canada
Murray Pinchuk, urbaniste, municipalité de Summerside
Don Poole, gérant de la planification et du développement, ville de Charlottetown
Maurice Rogerson, président, Commission de réglementation et d'appels de l'Îl

Jerry Ryan, APA, municipalité régionale de Cape Breton
Dennis Williams (Division de l'imposition et du registre des biens)

ANNEXE IV

MISE À JOUR DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ROYALE SUR LA PROPRIÉTÉ ET L'UTILISATION DES TERRES - 1973

CONTEXTE ET ANALYSE

Plutôt que d'analyser en détail chacune des 23 recommandations émises par la commission royale sur la propriété et l'utilisation des terres, étant donné que 36 années ont passé depuis la publication du rapport et que d'autres commissions, groupes de travail, tables rondes et comités ont couvert le même domaine, la commission sur l'aménagement du territoire et la gouvernance locale a choisi de s'appuyer sur les analyses et les commentaires précédents relatifs aux résultats du processus de 1973.

Le rapport de la commission royale sur les terres de 1990 contient un examen détaillé des recommandations de 1973 et explique le processus suivi par le gouvernement pour analyser et répondre à la commission royale de 1973 sur la propriété et l'utilisation des terres. Les passages suivants sont extraits du rapport de 1990 : [traduction]

> *« ...le rapport de la commission royale de 1973 a déclenché une tempête de controverses. L'attention portée sur la question des « règlements » et de l'opposition publique afin de continuer d'intensifier les mesures réglementaires sur l'utilisation des terres est devenue un problème central.*
>
> *Après que la commission royale a remis son rapport au gouvernement en juillet 1973, le Conseil exécutif a nommé un petit comité de hauts fonctionnaires afin d'évaluer le rapport et de proposer des recommandations à des fins de considération...*
>
> *Le comité a jugé le rapport de la commission trop radical pour sa mise en œuvre immédiate; il a suggéré trois modifications qui rendraient les recommandations principales plus acceptables. Ces modifications étaient les suivantes : la création d'une commission d'utilisation des terres, l'utilisation du zonage volontaire et l'achat de droits d'aménagement.*
>
> *Nous comprenons que le comité ait pensé que le gouvernement ne voudrait pas mettre en œuvre les recommandations de la commission en raison de la forte opposition des propriétaires fonciers...*

Le comité pensait que le plan d'utilisation des terres côtières et le plan provincial proposés par la commission royale étaient politiquement inacceptables et que le Conseil exécutif les rejetterait. Ils représentaient un changement trop important. L'idée du zonage volontaire s'est avérée être la motivation qu'ils recherchaient.

En résumé, la principale contribution du comité d'utilisation des terres et du développement a été la recommandation relative à l'établissement d'une commission d'utilisation des terres avec un mandat très large et des pouvoirs considérables. L'héritage de la commission royale précédente n'est pas si évident, étant donné que la portée des recommandations qu'il a émises et qui ont soi-disant été mises en œuvre dépend d'une certaine évaluation objective de ce qui a transparu pendant la période intérimaire... »

Dans un document présenté à la commission royale sur les terres, John McLellan, alors directeur général de la commission d'utilisation des terres, a proposé la carte de pointage suivante :

> *« La commission royale de 1973 a émis 23 recommandations. D'après mes calculs, cinq ont été adoptées par le gouvernement, trois ont été partiellement adoptées et quinze restent en suspens. Ses recommandations principales n'ont pas été adoptées. Elles comprenaient un plan provincial généralisé d'utilisation des terres et des exigences minimales d'entretien pour les non-résidents et les terres commerciales. »*

RECOMMANDATIONS

1. Le personnel chargé de la planification au gouvernement provincial devra préparer dans les plus brefs délais un plan d'utilisation des terres pour toute la province. Ce plan en couleur, qui devra être à l'échelle d'un pouce pour deux milles, pourrait fort bien être imprimé et diffusé immédiatement pour guider les initiatives locales d'urbanisme et servir de base aux décisions de portée générale que prend le gouvernement en matière foncière.

2. La Province devrait désigner sans tarder les plages publiques, les terres uniques et fragiles et les habitats fauniques qu'il compte acquérir ou préserver à long terme. Par ailleurs, elle devrait pêcher par excès en désignant trop de terres que pas assez dans chacune de ces catégories.

3. Des points supplémentaires d'accès aux plages devraient être ouverts ou rétablis. Aux endroits où des voies d'accès sont ouvertes, elles devraient être combinées avec des aires de stationnement situées en retrait et à proximité, et une inspection et un nettoyage périodiques devaient être prévus.

4. Avant le printemps 1974, le ministère de l'Environnement et du Tourisme devra préparer un plan d'utilisation des terres côtières prévoyant l'aménagement d'une bande d'au moins un demi-mille de large, pouvant aller jusqu'à un mille dans certains cas particuliers, le long de toutes les côtes de l'Île baignées par les eaux de marée. Ce plan devrait désigner :

   (a) les plages publiques et les zones affectées à la préservation de terres uniques et fragiles et des habitats fauniques;
   (b) les zones de lotissement actuel et éventuel;
   (c) les points d'accès public au rivage, tant actuels que projetés;
   (d) les zones qui devraient être conservées dans leur état actuel ou naturel.

5. La Province devrait déclarer son intention de donner réellement aux collectivités la possibilité d'être associées aux décisions en matière d'utilisation des terres.

   (a) Les zones de planification locale pourraient être calquées sur les anciens districts scolaires et correspondre à des regroupements d'anciens districts, au choix de la collectivité visée.
   (b) Sous réserve de certaines conditions applicables à l'échelle de la province, un véritable pouvoir de décision devrait être dévolu à ces groupes communautaires dans leur zone.
   Par ex.
   – le droit de limiter la création de lotissements et les superficies qui leur sont consacrées;
   – le droit d'exiger des normes supérieures aux normes minimales fixées par le gouvernement provincial en ce qui concerne:
      a) les lotissements
      b) les niveaux minimums d'utilisation, de protection ou d'entretien des terres;
   – l'obligation de préparer et de recommander des plans à long terme en matière d'utilisation des terres, notamment pour l'aménagement de parcs, de secteurs résidentiels et d'autres fins.

6. En plus de préparer le plan général d'utilisation des terres décrit plus haut, la Province devrait promouvoir et soutenir une planification plus détaillée au niveau local :

   (a) en offrant des conseils techniques et un soutien professionnel en matière de planification;
   (b) en apportant son appui et son soutien au Conseil de développement rural afin qu'il joue un rôle de catalyseur pour associer la collectivité au processus de planification.

7. Les sols de catégorie 2f, 3w, 3ms et 3t devraient être désignés comme des zones à usage agricole de premier ordre sur le plan général d'utilisation des terres, avec le principe directeur que leur vocation agricole soit maintenue dans la mesure du possible.

8. (a) Le ministère des Transports et des Travaux publics devrait :
   (1) prendre des mesures afin de lutter contre l'érosion des accotements des routes en en améliorant la conception et en adoptant de meilleures pratiques en matière de réensemencement continu;
   (2) améliorer la conception des fossés bordant les routes et limiter l'écoulement de

surface de façon à réduire l'érosion des terres agricoles.

(b) Une aide devrait être offerte aux agriculteurs en ensemençant ou en plantant une couverture végétale le long des cours d'eau afin de lutter contre l'érosion.

9. Il faudrait examiner la possibilité d'offrir des cours d'agriculture pratiques et obligatoires aussi bien dans les écoles secondaires que les écoles de formation professionnelle.

10. Le gouvernement provincial devrait encourager et aider les propriétaires de lots boisés qui acceptent de participer à des programmes de gestion coopérative des lots boisés :

    (a) en leur offrant un soutien dans la préparation de plans de gestion des lots boisés ainsi que des conseils techniques;
    (b) en plaçant les terres de la Couronne adjacentes, s'il y en a, dans l'unité de gestion des lots boisés;
    (c) en ordonnant à la Société d'aménagement des terres de ne pas vendre les terres boisées dont elle fait l'acquisition, mais de les garder afin de les placer ultérieurement dans des unités de gestion des lots boisés.

11. Des lignes de crédit devraient être accordées aux petites scieries de l'Île afin de favoriser la production de bois de sciage de meilleure qualité et de leur permettre de concurrencer les vendeurs de pâte à papier dans l'achat de grumes en bordure de chemin.

12. Il faudrait explorer d'autres formules que le concept classique du parc national afin d'obtenir le soutien du gouvernement fédéral pour la création et l'entretien d'aires récréatives publiques.

13. Il faudrait solliciter le soutien du gouvernement fédéral afin d'augmenter la recherche sur les zones côtières dans le but d'assurer la préservation et la gestion à long terme du littoral fragile de l'Île.

14. Les promoteurs immobiliers qui veulent aménager des lotissements pour chalets ou les propriétaires de terrains situés à l'intérieur de la zone côtière devraient être pénalisés en se voyant imposer des taxes beaucoup plus élevées sur les terrains qui restent non bâtis pendant plus de trois ans après leur date d'acquisition, ou pendant trois ans après l'adoption du texte de loi.

15. Il faudrait adopter de bien meilleurs règlements sur la conception et l'entretien des lotissements qui prévoiraient notamment :

    (a) une marge de reculement minimum de 200 pieds par rapport à la rive;
    (b) le bornage des terrains et le paiement des taxes avant l'enregistrement du plan de lotissement;
    (c) l'amélioration des normes régissant l'évacuation des eaux usées et des déchets, les routes et les autres services, ainsi que l'établissement de formules afin de couvrir leurs frais initiaux d'installation et leur entretien à long terme.

16. Les futurs parcs provinciaux devraient limiter la fréquentation diurne aux espaces situés à proximité du rivage.

17. Des sentiers permettant au public de s'adonner à la marche, au ski de fond et à la motoneige ainsi que des abris et installations simples devraient être aménagés dans toutes les régions intérieures afin de permettre de nouvelles activités récréatives tout en atténuant les contraintes que subissent les plages.

18. La Société d'aménagement des terres, les sociétés, les non-résidents étrangers, les autres non-résidents et les non-occupants (qu'ils soient ou non résidents) devraient être soumis à une exigence minimale en matière d'entretien de leurs propriétés foncières.

19. Afin d'avoir une meilleure compréhension des activités en matière foncière qui précèdent et qui suivent l'aménagement de lotissements par des sociétés, les mesures suivantes sont recommandées :

    - modifier la *Registry Act* afin de rendre obligatoire l'enregistrement de tous les documents relatifs aux intérêts fonciers ou à l'utilisation des terres;
    - inciter les sociétés à déposer un énoncé plus concis de leurs objectifs au moment de leur constitution et à signaler les éventuels changements apportés à ces objectifs au moyen de lettres patentes supplémentaires;
    - augmenter la quantité de renseignements exigée lors d'une demande de constitution en société et du dépôt du rapport annuel en incluant des détails au sujet des propriétés réelles et bénéficiaires de la société;

- prévoir des vérifications afin de dissuader les sociétés de dissimuler leurs activités ou de se soustraire aux contrôles en matière d'utilisation des terres;
- instituer au sein du gouvernement des mécanismes afin de coordonner et de croiser les données obtenues au sujet des sociétés;
- imposer à toutes les sociétés l'obligation d'ouvrir dans la Province un bureau où l'on pourra obtenir les renseignements qui se trouvent aux sièges sociaux des entreprises de l'Île et qui sera tenu de déposer des rapports annuels renfermant les mêmes données que celles qui sont exigées des sociétés de la Province.

20. Une limite de 200 acres devrait être imposée aux avoirs fonciers de toutes les sociétés détenues directement ou indirectement sans le consentement du lieutenant-gouverneur en conseil.

21. À l'exception des sociétés et des sociétés en nom collectif, les limites actuelles en matière de superficie et de façade imposées aux achats de terres par des non-résidents devraient être supprimées :

- dès qu'un plan exécutoire d'utilisation des terres côtières, assorti d'une meilleure réglementation en matière de lotissement comme le recommandent les paragraphes 4, 14 et 15 (ci-dessus), aura été préparé;
- dès qu'une exigence minimale en matière d'entretien aura été instaurée comme le recommande le paragraphe 18 (ci-dessus);
- dès que les mesures législatives nécessaires auront été promulguées pour permettre une plus grande participation de la collectivité comme le recommandent les paragraphes 5 et 6 (ci-dessus).

22. Il faudrait mettre un frein à l'urbanisation linéaire le long du réseau routier de l'Île en offrant des terres et des services à bas prix dans les limites des zones urbaines établies.

23. Afin de maintenir le rôle central et indispensable que joue Charlottetown dans l'économie et le mode de vie de l'Île et de permettre la poursuite de son développement en harmonie avec l'importance esthétique et historique de son noyau urbain, le gouvernement provincial devrait songer à accorder un soutien financier très substantiel à la ville.

ANNEXE V

MISE À JOUR DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION ROYALE SUR LES TERRES - 1990

SITUATION ACTUELLE

1. QUE le gouvernement élabore et mette en œuvre des politiques d'aménagement du territoire cohérentes et cohésives qui soient appliquées de façon équitable et homogène et mises à exécution de manière uniforme.

   Voir la recommandation 2.

2. QUE l'une des pierres angulaires de ces politiques d'aménagement du territoire soit l'adoption d'une série intégrée de plans d'utilisation des terres pour l'ensemble de la province.

   Le gouvernement a bien adopté une politique d'aménagement du territoire en 1991 en tant qu'énoncé à portée générale, mais la politique n'incluait pas d'engagement relatif à l'élaboration de plans d'utilisation des terres. La* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) offre au gouvernement des pouvoirs très larges, y compris le pouvoir d'« adopter des politiques provinciales d'aménagement du territoire » (division 7(1)a)). Bien que le gouvernement ait établi des normes minimales d'aménagement en vertu de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) pour des domaines tels que les lotissements et les aménagements de lieux de villégiature, on ne peut pas dire qu'il y a une « série intégrée de plans d'utilisation des terres (applicable) pour l'ensemble de la province ». En effet, comme il a été rapporté dans le « White Paper on Governance and Land Use on Prince Edward Island (livre blanc sur la gouvernance et l'utilisation des terres sur l'Île-du-Prince-Édouard) » approuvé par le Conseil exécutif le 2 décembre 2008, seulement 10 % des terres émergées de l'Île sont couvertes par un plan municipal d'utilisation des terres. Le reste (90 %) est sujet aux seuls règlements de base de l'aménagement provincial du territoire, avec une orientation d'aménagement limitée. De plus, parmi les 31 municipalités ayant un plan officiel, seules quatre disposent d'un personnel d'aménagement du territoire à temps plein. Les 27 autres dépendent des administrateurs, des conseillers, des consultants sous contrat ou d'autres personnes pour leur expertise d'aménagement du territoire. En résumé, les règlements actuels de la* Planning Act (loi sur l'aménagement du territoire) *fixent des tailles minimales de lots, des restrictions relatives aux chemins d'accès et certains contrôles environnementaux de base, rien de plus.

PRÉSERVATION DES TERRES AGRICOLES

3. QUE la province reconnaisse que son territoire agricole constitue sa ressource naturelle la plus importante et coordonne les politiques publiques afin d'assurer la préservation des terres agricoles.

   Voir la recommandation 8.

4. QUE l'objectif central de la série intégrée de plans d'utilisation des terres soit la préservation de la vocation agricole des terres les plus productives.

   Voir la recommandation 8

5. QUE dans le cadre de cet exercice d'aménagement du territoire, une étude soit entreprise afin de répertorier les terres agricoles vacantes, dont toutes les terres présentant un potentiel agricole qui ne sont pas utilisées à cette fin et les terres agricoles qui sont mal utilisées.

   Voir la recommandation 8.

6. QUE les terres agricoles appartenant à l'État soient soumises à des restrictions en matière d'utilisation et de tenure avant de passer sous le contrôle du secteur privé après avoir été prises en location ou achetées.

   Voir la recommandation 8.

7. QUE l'Agricultural Development Corporation, en particulier, et la province, en général,

adoptent une politique foncière qui évite la fragmentation des terres agricoles.
Voir la recommandation 8.

8. QUE l'Agricultural Development Corporation procède au lancement et à la promotion d'un projet à long terme à la « Humpty Dumpty » (c.-à-d., de remembrement) de ses propres terres et de celles de la communauté agricole.

Dans le cadre de la préservation de l'industrie agricole telle qu'elle existait en 1990 et, plus précisément, de la conservation des terres agricoles dans la production alimentaire, le travail de la commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire à l'Île-du-Prince-Édouard est la tentative la plus récente de planification d'un nouveau parcours pour l'industrie http://www.peiag.com/. Les rapports provisoires et finaux de la commission offrent un excellent aperçu de ce qui s'est passé pendant les vingt dernières années depuis le rapport de la commission royale sur les terres. Par exemple, le nombre de fermes a diminué d'environ 40 %, la taille d'une ferme moyenne a augmenté et la surface totale de production agricole est restée relativement stable; ainsi, l'Île reste toujours ce que la commission appelle « une ferme mixte d'un million d'acres ». Tandis que le secteur agricole primaire tel qu'il est mesuré, c'est-à-dire par recettes monétaires agricoles, continue de contribuer de manière significative au PIB provincial, sa part du PIB diminue. Préoccupation beaucoup plus inquiétante concernant la préservation des terres agricoles : le revenu agricole net continue de baisser et, depuis 2001, est négatif. Cela signifie que de nombreux fermiers vivent aux crochets de leurs capitaux propres ou de leur argent emprunté. En d'autres termes, en 1928, un fermier gagnait 60 cents pour chaque dollar de revenu issu de la vente de produits agricoles alors qu'en 2007, un fermier perdait 10 cents sur chaque dollar de revenu. Le rapport de la commission planifie un nouveau parcours pour l'agriculture de l'Île en mettant en place une nouvelle vision ainsi que des objectifs ambitieux et des cibles industrielles précises.

Dans le cadre précis des recommandations 2 et 8 ci-dessus :

- ***Les politiques gouvernementales n'ont pas eu pour but de conserver les terres pour leur utilisation agricole. Il serait plus juste de dire que le marché a déterminé la manière dont il fallait utiliser les terres agricoles.***

- ***L'Agricultural Development Corporation (société du développement agricole) a cessé de fonctionner en 1994. La responsabilité de la gestion des 550 hectares ou des 1 362 acres de terres agricoles publiques réside dorénavant entre les mains du ministre des Transports et des Travaux publics. À cet égard, on pourrait dire à juste titre que les recommandations 6 et 7 ont été mises en œuvre, mais pas la recommandation 8.***

ZONES RURALES PAR OPPOSITION À ZONES URBAINES

9. QUE le principe du droit de cultiver la terre soit adopté dans le cadre d'une politique intégrée d'aménagement du territoire.

Voir la recommandation 10.

10. QUE la province obtienne plus d'information au sujet des textes de loi régissant le droit de cultiver la terre dans d'autres ressorts dans le but d'accorder aux producteurs exerçant une activité agricole en conformité des utilisations autorisées des terres une immunité contre la responsabilité et les mesures injonctives découlant d'actions fondées sur la nuisance privée intentées à la suite de plaintes pour pollution par l'odeur ou le bruit.

La question de la gestion des conflits entre les fermiers et leurs voisins non fermiers a été soulevée par la table ronde sur l'utilisation des terres. Même si aucune « politique intégrée d'utilisation des terres » n'existe sur l'Île-du-Prince-Édouard, la* Farm Practices Act *(loi sur la protection des pratiques agricoles) reconnaît le principe du droit à l'agriculture et elle contient des dispositions qui protègent les fermiers contre la responsabilité légale et la mesure injonctive lorsque leur exploitation relève de la catégorie « pratique agricole normale » ou lorsque la pratique respecte un « code de pratique » approuvé.

PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET UTILISATION DES TERRES

11. QUE les limites imposées par la *Lands Protection Act* (loi sur la protection des terres) le nombre d'acres que peut posséder une personne physique ou morale continuent à faire partie des politiques foncières.

    La* Lands Protection Act *(loi sur la protection des terres) continue d'imposer des limites quantitatives à la propriété foncière aux mêmes niveaux qu'en 1982 : 1 000 acres pour une personne physique et 3 000 acres pour une personne morale.

12. QUE la province prenne l'engagement d'administrer et d'appliquer de façon active et continue la *Lands Protection Act* (loi sur la protection des terres).

    Comme le stipulent les modifications apportées à la* Loi *initiale et grâce à des efforts d'application accrus et constants, même lorsqu'ils étaient controversés, le gouvernement soutient toujours le contrôle de la superficie en acres.

13. QUE la province entreprenne immédiatement une enquête approfondie sur toutes les personnes et sociétés qui sont propriétaires de plus de 750 acres afin de déterminer s'il existe des motifs raisonnables de prendre des décrets en vertu de l'article 12 de la *Lands Protection Act* (loi sur la protection des terres) et, lorsque de tels motifs sont avérés, d'avoir recours aux procédures d'exécution que renferme cette *Loi*.

    Bien qu'il n'ait jamais été invoqué, l'article 10 de la* Loi *permet actuellement au ministre de faire une demande de divulgation lorsqu'il pense qu'une personne physique possède plus de 750 acres ou qu'une personne morale possède plus de 2 250 acres.

14. QUE la *Lands Protection Act (loi sur la protection des terres)* soit modifiée de façon à garantir que les intérêts du preneur à bail et les intérêts du bailleur soient couverts par la définition de l'expression « propriété foncière » (« landholding » en anglais).

    En vertu de la division 1(3)b) de la* Loi, *des terres louées à une autre personne physique ou morale sont considérées comme étant la possession du bailleur et du preneur à bail.

15. QUE la *Lands Protection* Act (loi sur la protection des terres) soit modifiée de façon à prescrire que tous les baux et toutes les conventions de gestion des terres soient écrits et enregistrés pour être valides, sans en prescrire la durée.

    Il n'existe aucune exigence d'enregistrement des baux en vertu des dispositions de la* Lands Protection Act *(loi sur la protection des terres). L'article 18 a été abrogé en 1995. Bien que l'article 5.3 exige de présenter une déclaration concernant les baux auprès de la Commission de réglementation et d'appels de l'Île (IRAC), les baux signés par des personnes résidentes dont l'ensemble du régime de possession est inférieur à 750 acres ne sont pas divulgués.

    Conformément à l'article 5 des Land Identification Regulations (règlements sur l'identification des terres), les ententes pour l'utilisation des terres pour leur non-aménagement doivent être signées entre l'acheteur et le ministre et indiquées comme telles sur le titre lorsqu'il est enregistré auprès du bureau d'enregistrement des titres. Ces ententes ne sont plus signées entre l'acheteur et le ministre comme il est stipulé dans la division 5(1)a) des Land Identification Regulations (règlements sur l'identification des terres); par contre, la sélection de l'utilisation à des fins de non-aménagement s'effectue plus couramment en vertu de la division 5(1)b) des Land Identification Regulations (règlements sur l'identification des terres). La sélection pour les conditions de non-aménagement est imposée par le conseil de direction en vertu de la division 9(1)b) de la* Lands Protection Act *(loi sur la protection des terres).

16. QUE la *Lands Protection Act* (loi sur la protection des terres) soit modifiée de façon à augmenter les amendes pour que les montants maximums actuellement prescrits deviennent les montants minimums.

    En 1995, la* Lands Protection Act *(loi sur la protection des terres) a été modifiée afin d'augmenter les pénalités maximales par personne, y compris pour les dirigeants d'une personne morale, à une amende de 250 000 $ ou jusqu'à 2 ans d'emprisonnement ou l'amende et l'emprisonnement. La

***responsabilité des personnes morales peut atteindre une amende allant jusqu'à 250 000 $. Il n'existe aucune pénalité minimale prescrite. Jusqu'à présent, personne n'a reçu d'amende en vertu de la* Loi.**

17. QUE l'article 14 de la *Lands Protection Act* soit modifié de façon à inclure des employés et les débiteurs hypothécaires.

***Il n'existe aucune interdiction* per se *contre un employé possédant des terres si un organisme employeur possède aussi des terres, mais si l'employé possède les terres pour l'employeur, alors ils relèvent tous les deux de la sous-division 1.(1)(1.1)(4) de la* Loi.**

RÉSEAU ROUTIER :

18. QUE les politiques d'aménagement du territoire reconnaissent l'importance du réseau routier dans un aménagement efficace du territoire.

Comme un grand nombre de recommandations de ce rapport, celle-ci et d'autres figurant sous cette rubrique dépendent de l'adoption des recommandations 1 et 2 qui préconisent l'adoption d'un plan d'utilisation des terres à l'échelle de la province. Or, un tel plan n'existe pas.

19. QUE la province élabore un plan de transport qui puisse être intégré à un plan général d'utilisation des terres afin de mieux planifier les activités futures de développement tant à l'échelle de la province qu'en collaboration avec les municipalités, d'autres groupes intéressés et le grand public.

Voir la recommandation 18

20. QUE les politiques d'aménagement du territoire reconnaissent que le réseau de routes à grande circulation est absolument essentiel à la préservation du tissu socioéconomique de la province et maintiennent ce réseau afin d'offrir le plus haut degré possible de mobilité, de fiabilité, d'économie, de confort et de beauté.

Dans ce chapitre de son rapport, la Commission royale soulignait la nécessité de trouver l'équilibre approprié entre le mouvement du trafic routier et l'accès aux terres, ce qui représente pour le réseau routier, et notamment pour les routes à grande circulation, deux objectifs parfois concurrents. Un grand nombre de recommandations de la Commission ont pour objet de privilégier le mouvement du trafic routier en restreignant encore plus l'accès au réseau et en améliorant la sécurité et l'efficience de toutes les routes.

Il existait en 1990 un système de classification des routes qui permettait au lieutenant-gouverneur en conseil de désigner toute route comme route à accès limité et de classer toutes les autres routes dans les catégories « grande circulation », « collectrice », « locale », « saisonnière » ou « non essentielle ». Certes, la* Roads Act *permettait la classification de toutes les routes publiques en 1990, mais il a fallu attendre l'introduction des Highway Access Regulations (HAR) [règlements sur l'accès au réseau routier] en 1995 pour obtenir une classification de toutes les routes publiques de la province. Depuis cette introduction en 1995, pas moins de 50 modifications ont été apportées à ces règlements. Certaines d'entre elles étaient nécessaires afin de corriger des erreurs ou omissions dans la classification de certaines routes, tandis que d'autres avaient pour but de renforcer ou de réduire la capacité du Ministère de contrôler la création d'accès au réseau routier depuis certaines parcelles ou de changer l'utilisation de ces accès.

Selon les statistiques du ministère des Transports et des Travaux publics recueillies à dix postes permanents de collecte de données, le volume du trafic sur les routes de l'Île a augmenté d'à peu près 42 % depuis la publication du rapport de 1990, et cette augmentation aurait lourdement pesé sur l'efficacité du réseau.

En résumé, il est difficile de dire jusqu'à quel point la situation décrite dans le rapport de 1990 s'est améliorée ou a empiré. Par contre, les importants travaux d'amélioration qui ont été effectués ont eu des effets bénéfiques sur l'efficience du réseau et la sécurité routière, et il se pourrait qu'ils fassent plus que compenser les effets négatifs causés par l'approbation de nouvelles utilisations ou les changements de vocation des propriétés qui bordent les routes. Toutefois, il va sans dire que l'accroissement du nombre de points d'accès à une route augmente le risque d'accidents de la circulation pour la simple raison qu'un plus grand nombre de véhicules doivent faire un tournant pour y entrer ou en sortir.

21. QUE l'aménagement de voies d'accès supplémentaires au réseau de routes à grande circulation soit interdit.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. À l'époque où la Commission royale sur les terres a présenté son rapport en 1990, ce sont les règlements établis en vertu de la* Planning Act *qui contrôlaient les travaux d'aménagement le long des routes à grande circulation. Ces règlements interdisaient la création de nouveaux point d'accès (entrées) sur les routes à grande circulation sauf pour permettre d'accéder à une parcelle de terrain existante (existence antérieure au 3 février 1979), à une ferme (un terrain de plus de dix acres) ou à un nouveau terrain qui, de l'avis du Ministre, constituait un aménagement intercalaire d'un côté de la route au sein d'une communauté existante. Les règlements permettaient également la création d'un nouveau terrain bordant une route à grande circulation qui était desservi par une voie donnant accès à une maison de ferme et autorisaient les promoteurs à créer des lotissements de cinq terrains ou plus lorsque l'accès à ces terrains se faisait au moyen d'un chemin public qui était relié à une route à grande circulation. Par ailleurs, les règlements permettaient l'intensification de l'utilisation d'une voie d'accès existante à condition d'obtenir l'approbation du Ministre.

Depuis 1995, l'accès au réseau routier est régi par les Highway Access Regulations de la* Roads Act. *Il serait intéressant de comparer les données relatives au niveau de service dont bénéficiait le réseau de routes à grande circulation en 1990 et en 2009 pour voir si la situation s'est améliorée ou a empiré au cours de la période en question, mais malheureusement, de telles données sont inexistantes.

22. QUE les voies d'accès actuelles aux routes à grande circulation soient éliminées lorsqu'il existe un autre mode d'accès au réseau routier.

Cette recommandation a été mise en œuvre en partie (article 21 des Highway Access Regulations) en autant que le règlement prévoit que le Ministre « ... peut déterminer qu'aucun permis d'accès ne doit être délivré pour donner accès à une route à grande circulation ». Cependant, il est toujours possible de permettre la délivrance d'un permis d'accès à une route à grande circulation, même dans les cas où le propriétaire foncier dispose d'une autre voie d'accès à son bien-fonds.

23. QUE les voies d'accès actuelles au réseau de routes à grande circulation soient rigoureusement contrôlées afin d'empêcher tout changement d'utilisation susceptible d'accroître l'utilisation d'un bien-fond adjacent.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. De fait, les Highway Access Regulations (HAR) ont été modifiés depuis 1990 de façon à ajouter plusieurs nouvelles autorisations : la création d'une nouvelle voie d'accès, le changement d'utilisation d'une voie d'accès existante ou l'intensification de l'utilisation d'une propriété adjacente. Par exemple, le paragraphe 20 (1) des HAR renferme les dispositions suivantes :

- ***autorisation de porter à 100 mètres carrés la surface utile existante d'une entreprise commerciale ou de l'augmenter de 100 %;***
- ***autorisation d'établissement d'une nouvelle entreprise industrielle ou commerciale si le lieutenant-gouverneur en conseil estime que c'est dans l'intérêt supérieur de la Province;***
- ***autorisation d'une nouvelle utilisation institutionnelle sur une route à grande circulation située à l'ouest de l'intersection de la route 2 et de la route 124 dans le comté de Prince ou à l'est des intersections des routes 1 et 3 ou des routes 2 et 6 dans le comté de Queens si le lieutenant-gouverneur en conseil estime que c'est dans l'intérêt supérieur de la Province;***
- ***création de dix-neuf secteurs d'« aménagement intercalaire » le long des routes à grande circulation qui permettent essentiellement l'approbation de tout projet d'aménagement indépendamment du nombre de voies de circulation ou du volume de trafic routier et***
- ***création d'une classe de routes à grande circulation de catégorie II qui autorise un nombre d'utilisations plus élevé que ne le permettrait la catégorie de routes à grande circulation; cette nouvelle classification s'applique actuellement à un segment de la Transcanadienne entre Orwell (route 210) et la gare maritime de Wood Islands.***

Il convient de noter que l'alinéa 4b) des règlements limite bel et bien certains projets

d'aménagement le long de toutes les routes (à grande circulation ou non) comptant plus de deux voies de circulation, à l'exception de ceux qui sont désignés comme intercalaires le long des routes à grande circulation.

24. QUE le réseau de routes collectrices soit étudié afin de déterminer quel est son rôle actuel et son potentiel au sein du réseau de transport.

Rien n'indique qu'une étude ait été menée.

25. QUE les accès au réseau routier local répondent à des normes de sécurité pour tous les types d'utilisation et que des normes supérieures soient imposées pour les utilisations plus intensives et que les modifications législatives appropriées soient adoptées afin d'empêcher les abus qui contreviennent aux normes de sécurité.

En 1990, les règlements de la* Planning Act *imposaient des distances de visibilité « minimales » et « souhaitables » (10 à 40 mètres plus longues) pour les trois grandes catégories de routes (grande circulation, collectrices et locales). Les règlements actuels sur l'accès au réseau routier imposent les mêmes distances de visibilité « minimales » pour les routes à grande circulation, collectrice et locales de catégories I et III que celles qui étaient en vigueur en 1990, et ces distances ont été étendues aux routes saisonnières, aux rues des lotissements et aux autres catégories de routes au sein des municipalités. Toutefois, les distances « souhaitables » ont disparu des règlements sur l'accès au réseau routier. Les distances de visibilité « souhaitables » prescrites par les règlements de la* Planning Act*, qui étaient de 10 à 40 mètres plus longues que la distance « minimale », auraient constitué une mesure de sécurité supplémentaire.

26. QUE les politiques d'aménagement du territoire limitent les lotissements en bordure des routes non revêtues, saisonnières ou non essentielles lorsque le changement de vocation se traduirait par une augmentation des dépenses publiques qui, à long terme, l'emporterait sur les avantages que le public pourrait en tirer.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. En 1990, les règlements de la* Planning Act *permettaient les projets d'aménagement le long des routes non revêtues, mais pour être loti, un terrain existant devait avoir au moins 200 pieds de façade, ce qui permettait au terrain résiduel et au nouveau terrain d'avoir chacun un minimum de 100 pieds de façade. Pour pouvoir créer deux terrains ou plus, la façade existante devait avoir une longueur d'au moins 20 mesures d'arpenteur (1320 pieds) et un seul terrain pouvait alors être créé par tranche de 10 mesures d'arpenteur. Ces exigences étaient analogues à celles imposées pour les routes collectrices. Enfin, les lotissements construits le long de routes non revêtues, en dehors des terrains uniques, n'étaient approuvés que s'ils se trouvaient à moins de 500 pieds d'une route revêtue.

Depuis l'introduction des règlements actuels sur l'accès au réseau routier, les exigences ont été atténuées en ce qui concerne les routes non revêtues de sorte que la seule restriction en matière de routes imposée aux routes locales non revêtues de catégorie III est que l'accès doit respecter la « distance de visibilité suffisante pour arrêter sans danger ». Les projets d'aménagement le long des routes non revêtues saisonnières sont également autorisés et là encore, il est exigé que l'accès respecte la distance de visibilité suffisante pour arrêter sans danger. Un permis d'accès indiquant que le chemin est uniquement entretenu sur une base saisonnière, du 1er mai au 31 octobre, est délivré par le ministère du Transport et des Travaux publics et enregistré à l'encontre de l'acte formaliste. Cela n'a pas dissuadé les gens de construire des résidences permanentes le long de chemins saisonniers, et le public a présenté un certain nombre de demandes pour que des routes non essentielles soient ouvertes aux projets de lotissement. Le Ministère a répondu en proposant une « Entente sur le développement et l'entretien des routes non essentielles » qui permet aux propriétaires de parcelles adjacentes de lotir leur propriété, mais sans aucun risque ni aucune augmentation du coût pour la Province.

27. QUE le Programme des routes pittoresques du patrimoine soir rebaptisé « routes champêtres » afin d'éviter toute confusion avec le Programme des circuits pittoresques.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Les règlements sur l'accès au réseau routier de la* Roads Act *prévoient la désignation de « routes pittoresques du patrimoine », et ces dernières sont énumérées à l'annexe E.

28. QUE, dans le but de préserver notre patrimoine traditionnel, cette désignation soit attribuée à un beaucoup plus grand nombre de routes, plus particulièrement dans les comtés de Prince et de Kings.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Dans son rapport, la Commission royale de 1990 fait état d'une étude préparée pour le Island Nature Trust en 1988 et de la désignation ultérieure de seize routes en vertu de la* Planning Act *: trois dans le comté de Prince, neuf dans le comté de Queens et quatre dans le comté de Kings, ce qui représente un total de 50 à 60 kilomètres. La liste des routes pittoresques du patrimoine se trouve maintenant à l'annexe E des règlements sur l'accès au réseau routier qui font mention de deux routes dans le comté de Prince, sept dans le comté de Queens et trois dans le comté de Kings, pour un total de 32,8 kilomètres. Auparavant, la désignation des routes se faisait en application de la réglementation sur l'accès au réseau routier de la* Planning Act*. Lorsque cette responsabilité a été transférée à la* Roads Act *en 2007, une étude a montré que le nombre de routes répondant aux critères avait diminué.

29. QUE le choix de ces routes soit effectué après avoir consulté et écouté les résidents de la localité et que l'on trouve un moyen pour associer ces résidents au nettoyage de ces routes comme cela se fait déjà dans le cadre du programme actuel de nettoyage des routes.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Il existe actuellement un processus permettant de solliciter et de prendre en considération les opinions des résidents de la localité avant de présenter une recommandation au Ministre.

30. QUE ces routes soient inspectées et entretenues conformément aux objectifs du programme.

La partie IX des règlements sur l'accès au réseau routier prévoit qu'il est illégal de couper ou d'enlever des arbres, des arbustes ou des végétaux dans les limites du droit de passage ou de modifier le paysage d'une route pittoresque du patrimoine sans la permission du Ministre (paragraphe 38(3)).

31. QUE les points de départ et d'arrivée des routes panoramiques soient mieux définis.

Depuis que la Commission royale a présenté son rapport en 1990, les routes panoramiques ont été reconfigurées et renommées.

32. QUE certaines sections du Circuit Héron bleu, qui suit actuellement la Route 6, soient révisées de manière à éviter la congestion de la circulation sur la côte nord.

Voir la recommandation 31

33. QUE les politiques d'aménagement du territoire tiennent compte des routes panoramiques en soumettant les zones adjacentes à un contrôle rigoureux de l'aménagement afin de freiner une urbanisation linéaire dense et les lotissements de chalets.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

COLLECTIVITÉS

34. QUE la réforme municipale soit intégrée au plan d'utilisation des terres de la province.

Bien que la* Municipalities Act *(loi sur les municipalités) ait été révisée, on ne peut pas dire qu'il y a eu une tentative pour amener une réforme municipale et aucune modification significative n'a été apportée à la* Municipalities Act *(loi sur les municipalités) ou à la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) depuis que cette recommandation a été émise.

35. QUE la *Municipalities Act* (loi sur les municipalités) soit dûment modifiée afin d'abolir les comités d'amélioration de la communauté.

Cette recommandation a été mise en œuvre en partie. La* Municipalities Act *(loi sur les municipalités) définit une « municipalité » comme une « ville » ou comme une « collectivité » et le terme « collectivité » comprend les villages ainsi que ce qui était officiellement connu sous le nom de comités d'amélioration de la collectivité. En 1990, il y avait 7 villes, 30 villages et 49 comités d'amélioration de la collectivité. En 2009, l'annexe 1 de la* Loi *répertorie 6 villes, 21 villages et 41 comités d'amélioration de la collectivité. Un certain nombre de villages et de comités d'amélioration de la collectivité répertoriés en 1990 ont été absorbés dans la ville de Charlottetown, dans la ville de

Summerside, dans les nouvelles petites villes de Stratford et de Cornwall quand celles-ci ont été créées en 1995.

36. QUE les limites des secteurs constitués en municipalité soient révisés afin d'annexer ou d'intégrer les terres adjacentes dans le but d'englober les zones de fort peuplement; de tenir compte des régions dans lesquelles des plans d'utilisation des terres ont effectivement été élaborés par des comités d'amélioration de la communauté; de répondre aux besoins futurs en matière de développement des municipalités et d'aménagement efficace des infrastructures ou aux autres besoins à long terme; et de rationaliser les limites en fonction des démarcations naturelles et non naturelles dans chacun de ces secteurs.

Il y a eu des fusions en 1995 qui ont entraîné l'expansion des villes de Summerside et de Charlottetown et la création de Stratford et de Cornwall. Ces modifications sont mentionnées dans la* City of Summerside Act *(loi sur la ville de Summerside) et la* Charlottetown Area Municipalities Act *(loi sur les municipalités du secteur de Charlottetown). Aucune autre modification significative n'a été apportée aux limites municipales depuis 1990.

L'annexion, qui entraîne le regroupement de secteurs non constitués en municipalité, requiert la notification des propriétaires fonciers potentiellement touchés, une résolution du conseil, une audience publique présidée par l'IRAC et un ensemble de critères que le cabinet doit prendre en compte. Les fusions ou les ajustements des limites communes, pour lesquels les secteurs en question concernaient les municipalités, nécessitent une résolution acceptée par les deux parties, ce qui peut être difficile à obtenir de la part des municipalités plus petites, mais aucune audience publique n'est nécessaire.

37. QUE la province révise les services qu'elle dispense aux secteurs non constitués en municipalité en faisant office de municipalité dans ces secteurs et, parallèlement à cette révision, qu'elle examine la possibilité de réformer sa fiscalité foncière.

Les révisions des programmes ont eu lieu, mais le fait qu'elles respectaient cette recommandation ou qu'elles ont amené des modifications significatives n'était pas évident.

38. QUE la province, de concert avec les municipalités, explore comment assurer une prestation plus économique de ses services tout en faisant en sorte que les municipalités et leur personnel disposent de ressources accrues.

Les révisions des programmes ont eu lieu, mais le fait qu'elles respectaient cette recommandation ou qu'elles ont amené des modifications significatives n'était pas évident.

CHARLOTTETOWN

39. QUE la région urbaine de la capitale de la province soit placée sous la compétence d'une municipalité unique au moyen de modifications législatives dûment promulguées en 1992 afin d'élargir les limites de la ville de Charlottetown pour englober à tout le moins les municipalités de banlieue de Sherwood, Parkdale, East Royalty, Hillsborough Village et West Royalty ainsi que les secteurs constitués ou non constitués en municipalité qui sont nécessaires pour que le noyau urbanisé délimité par les rivières York et Hillsborough se trouve à l'intérieur des nouvelles limites de la capitale et que, dans l'intervalle, la province aide les six unités municipales à négocier les détails des mesures de transition qui pourraient se révéler nécessaires pour réaliser cette unification.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Une fusion a eu lieu en 1995 et a entraîné l'expansion de la ville de Charlottetown. Les modifications sont mentionnées dans la* Charlottetown Area Municipalities Act *(loi sur les municipalités du secteur de Charlottetown) qui répertorie les municipalités absorbées dans la nouvelle ville de Charlottetown : la petite ville de Parkdale et les collectivités de Sherwood, West Royalty, East Royalty, Hillsborough Park et Winsloe.

40. QUE la municipalité élargie de la capitale dispose d'un plan d'utilisation des terres doté d'une perspective suffisamment visionnaire pour garder des espaces verts, des jardins et des secteurs agricoles amplement suffisants pour la jouissance des générations futures; que ce plan accorde une plus grande place au patrimoine, qu'il prévoie une croissance de l'urbanisation dans tous les secteurs d'utilisation des terres, en permettant notamment l'aménagement d'un parc industriel destiné à l'industrie lourde (partie non aménagée), et qu'il tienne compte des futurs

besoins au chapitre du transport urbain en prévoyant des éléments axés sur les piétons et un examen des besoins en matière de transport public.

Cette recommandation a été mise en œuvre.

41. QUE les régions entourant la capitale élargie soient désignées comme zone tampon d'au moins cinq milles et de préférence dix milles à partir de la limite urbaine la plus proche et que cette zone tampon soit soumise, pendant une période de dix ans, à des contrôles draconiens en matière de gestion du développement qui imposeraient notamment un moratoire complet sur tous les projets d'aménagement importants à l'intérieur de la zone; un moratoire sur toutes les mises en chantier de logements résidentiels sauf les logements construits sur des terrains viabilisés qui se trouvent dans des zones constituées en municipalité, exception faite des unités destinées à remplacer des logements détruits par un incendie ou d'autres catastrophes, à condition que la construction de ces unités de remplacement ait débuté dans un délai de douze mois; une limite précise au nombre de mises en chantier de logements qui peuvent être lancées chaque année dans les zones constituées en municipalité qui se trouvent dans la zone tampon; une limite à l'expansion autorisée des lotissements actuels et des nouveaux lotissements d'ampleur limitée dans la zone tampon, à l'exception des nouveaux bâtiments destinés aux activités agricoles; et des limitations draconiennes des accès à toutes les grandes routes menant à la zone urbaine, dont les Routes 1 (Transcanadienne), 2 (Hunter River à Charlottetown et Mount Stewart à Charlottetown) et 15 (Brackley Point Road), accompagnées par des modifications aux voies d'accès actuelles à ces routes.

Même si les limites des domaines spéciaux de planification créées au moment de la fusion de 1995 ne respectent pas avec précision le secteur décrit dans la recommandation ci-dessus, il serait juste de dire que l'intention de la recommandation a été respectée. Trois domaines spéciaux de planification ont été désignés dans les secteurs adjacents et qui s'étendent environ sur trois milles à l'extérieur des limites des villes de Stratford et de Cornwall et de la ville de Charlottetown. Ces domaines spéciaux de planification sont mentionnés dans la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) (article 8.1) et sont décrits en détail dans les règlements de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) (article 63 et annexe A : cartes 8, 9 et 10). Les objectifs mentionnés de la désignation des domaines spéciaux de planification concernant le contrôle du développement sont décrits à l'article 63 des règlements : [traduction]

(a) pour minimiser la portée du développement résidentiel, commercial et industriel non aménagé;
(b) pour soutenir la collectivité rurale en limitant le futur développement résidentiel urbain ou suburbain et le développement industriel et commercial non exploitable afin de minimiser la perte des terres de l'industrie primaire par rapport aux utilisations des terres non exploitables;
(c) pour minimiser les conflits possibles entre les exploitations de ressources et les exploitations industrielles, commerciales et résidentielles urbaines.

Les règlements « temporaires » relatifs aux domaines spéciaux de planification ont été modifiés avant d'être achevés en 1998 en y ajoutant des dispositions pour les lots pour les enfants (supposés propriétaires agricoles) au paragraphe 63.(5) et pour ensuite autoriser un lot pour chacune des exploitations énumérées au paragraphe 63.(4) plutôt qu'un seul pour une exploitation.

CAVENDISH

42. QUE la *Municipalities Act* (loi sur les municipalités) soit modifiée de façon à abolir le concept de « lieu de villégiature » ou de « municipalité de villégiature ».

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. La désignation de municipalité de villégiature continue de faire partie intégrante de la* Municipalities Act *(loi sur les municipalités) (article 8) et elle s'applique au cas du secteur Stanley Bridge-Hope River-Bayview-Cavendish-North Rustico qui a été constitué en municipalité en tant que municipalité de villégiature en 1990. La désignation n'a été appliquée à aucun autre secteur. Les objections de la commission royale sont exposées assez clairement dans son rapport : premièrement, l'ajout d'une autre catégorie de municipalité à une série qui crée déjà de la confusion et, deuxièmement, le statut

de votant et de décideur aux résidents temporaires. Une troisième raison par rapport à la réponse de la commission royale est liée au fait que le gouvernement a fait passer la loi habilitante avant que la commission ne présente son rapport final. En fait, actuellement, la municipalité de villégiature agit presque comme toute autre municipalité rurale et offre une gamme identique de services; la seule différence est que tous ses résidents ne sont pas permanents.

Il existe toujours des préoccupations au sein de la municipalité de villégiature concernant la possibilité qui s'offre aux résidents saisonniers et aux propriétaires d'entreprises de prendre le contrôle du conseil. Pour preuve, le conseil est composé de sept membres y compris le président; seuls deux membres doivent être des résidents permanents, définis comme tel au bout de six mois plus un jour (paragraphe 15(1.1)). Par conséquent, il est concevable que le conseil puisse être renversé sous le contrôle des non-résidents et des personnes dont le seul intérêt est une entreprise qu'ils dirigent deux mois dans l'année. Ce problème a été soulevé auprès du gouvernement, mais n'a pas été résolu.

43. QUE la province tienne compte des questions d'utilisation des terres en arrêtant ses politiques pour l'industrie touristique.

Il n'y a aucune preuve que la politique du tourisme de la province est liée à des problèmes d'utilisation des terres.

44. QUE le développement futur de Cavendish soit encadré dans le contexte d'une telle politique.

La municipalité de villégiature a élaboré un plan officiel depuis sa constitution en municipalité en 1990 et le groupe de tourisme local a effectivement commencé à travailler sur le premier plan en 1988. Il a été élaboré plus ou moins de la même manière que d'autres plans municipaux, a été approuvé par le conseil, a été mis à jour tous les cinq ans et soumis au ministre responsable.

45. QUE la province impose un moratoire sur les aménagements à caractère saisonnier ou touristique à Cavendish tant que la province n'aura pas arrêté ses politiques touristiques relativement aux questions d'aménagement du territoire et tant que les problèmes de gestion de l'eau et des eaux usées que connaît Cavendish n'auront pas été réglés.

La municipalité de villégiature a commandité son installation d'assainissement en 1993. Depuis que la municipalité de villégiature a été constituée en municipalité en 1990 et depuis l'approbation officielle de son plan par le ministre de l'époque, aucun moratoire ne s'est tenu concernant l'aménagement immobilier.

CENTRES COMMERCIAUX

46. QUE le plan général d'utilisation des terres continue à renfermer des dispositions réglementant les grands projets d'aménagement de points de vente au détail et que la disposition de temporisation prévue à l'article 43 de la *Planning Act* (loi sur l'aménagement du territoire) soit abrogée.

La partie VII (articles 40 à 43) de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) a été abrogée en 1991.

47. QUE les contrôles réglementaires relatifs aux grands projets d'aménagement de points de vente au détail soient révisés pour limiter ces grands projets aux municipalités constituées qui ont officiellement adopté des plans prévoyant l'implantation de grands projets d'aménagement.

Il n'y a aucune preuve que cette recommandation a été mise en œuvre. En fait, même si les plus grands projets d'aménagement de villégiatures ont eu lieu dans des municipalités constituées en corporation, il y a au moins un exemple pour lequel l'aménagement des villégiatures a pu se faire hors des limites des municipalités avoisinantes constituées en corporation, c'est le cas de Bloomfield Corner sur la Route 2.

48. QUE la province accepte la responsabilité de l'approbation des grands projets d'aménagement de points de vente au détail.

La responsabilité de l'approbation des grands aménagements de villégiatures repose entre les mains de la municipalité pour laquelle la municipalité a un plan officiel. Si tel n'est pas le cas, la responsabilité revient à la province.

49. QUE l'approbation de la municipalité dans laquelle sera implanté un projet d'aménagement

donné soit une condition préalable à l'approbation de la province.

Voir la recommandation 48.

50. QU'une notice d'impact soit préparée à l'intention de la province aux frais du promoteur de projet.

Voir la recommandation 48.

51. QUE les éléments essentiels de la notice d'impact soient incorporés au texte de loi et imposent un examen des impacts de l'utilisation des terres et des dépenses publiques découlant du projet d'aménagement.

Voir la recommandation 48.

52. QUE les éléments requis de la convention d'aménagement soient incorporés au texte de loi.

Voir la recommandation 48.

53. QUE ce type de convention soit un accord tripartite entre la province, la municipalité et le promoteur de projet.

Voir la recommandation 48.

54. QUE le promoteur soit tenu de supporter les dépenses publiques indirectes découlant de l'impact du projet d'aménagement.

Voir la recommandation 48.

55. QUE les normes en matière d'aménagement paysager et de conception constituent l'un des éléments de toute convention d'aménagement.

Voir la recommandation 48.

56. QUE les procédures d'appel relatives aux grands projets d'aménagement de points de vente au détail et autres grands projets immobiliers soient synchronisées.

Voir la recommandation 48.

57. QUE la définition d'un grand projet d'aménagement de points de vente au détail soit révisée pour empêcher de passer outre aux contrôles réglementaires.

Voir la recommandation 48.

58. QUE la législation renferme des mécanismes renforcés afin d'assujettir les projets d'aménagement à certaines conditions et de faire respecter ces conditions, dont le pouvoir exprès de rendre au besoin des ordonnances de démolition.

Voir la recommandation 48.

LOTISSEMENTS

59. QUE la province examine le montant des dépenses publiques associées à la construction d'ensembles résidentiels à différents niveaux de densité de logements.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

60. QUE jusqu'à ce que cette étude ait été menée à bien, aucun grand projet de construction d'ensembles résidentiels en dehors des limites des villes et villages ne soit approuvé à moins que les terrains ne soient au préalable annexés au territoire de la municipalité adjacente.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

61. QUE la province étudie l'impact économique des résidences de loisir du point de vue de l'industrie du tourisme et des dépenses publiques associées à cette forme d'habitation.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

62. QU'en attendant les résultats de cette étude, la province n'approuve aucun autre lotissement de chalets d'été à moins que le projet ne soit accompagné d'un engagement d'exécuter un projet de haute qualité prévoyant notamment l'installation de services intégrés d'eau et d'égouts, la pose de canalisations de services collectifs et de câbles de téléphone et d'électricité souterrains, l'adoption de normes de conception pour les résidences, des routes de haute qualité et une garantie d'exécution suffisante.

Même si aucune étude n'a été réalisée, les modifications apportées aux Subdivision and Development Regulations (règlements sur l'aménagement et les lotissements) en vertu de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) ont renforcé les exigences en matière

de routes, mais pas les normes de conception et d'entretien. Les ententes en matière de lotissements ont été abandonnées il y a plusieurs années par le ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail, car elles étaient considérées trop difficiles à gérer pour le personnel des Planning and Inspection Services (services d'inspection et d'aménagement du territoire).

63. QUE la province passe en revue la totalité des lotissements de chalets d'été et instaure un programme de mesures de temporisation en vertu duquel les approbations de lotissements qui n'ont pas été commercialisés deviendraient caduques à l'expiration d'un délai raisonnable.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, car elle était considérée comme illégale.

PROPRIÉTAIRES NON-RÉSIDENTS

64. QUE le lieutenant-gouverneur en conseil modifie sa politique actuelle consistant à exercer pour la forme le pouvoir discrétionnaire que lui confère la *Lands Protection Act* (loi sur la protection des terres) relativement à l'acquisition par des non-résidents de terres dépassant la superficie maximale prescrite pour n'accorder son autorisation que dans des circonstances préétablies ou dans des cas très exceptionnels.

Les demandes d'acquisition par des non-résidents sont rarement refusées, mais les ententes relatives à l'identification des terres interdisant tout aménagement sont couramment requises. L'IRAC estime que 1 à 4 refus ont lieu chaque année sur environ 100 demandes. Les refus arrivent principalement lorsque les demandes concernent de grandes superficies et lorsqu'un acquéreur éventuel n'a pas l'intention de devenir résident. Cela arrive aussi dans des situations où la propriété concernée est située dans une zone dont la densité de propriétaires non résidents est déjà élevée. Les autres raisons de refus peuvent être : non-respect des lignes directrices de publicité et utilisations de terres proposées incompatibles avec les utilisations des terres avoisinantes.

65. QUE la *Lands Protection Act* (loi sur la protection des terres) soit modifiée de façon à obliger le lieutenant-gouverneur en conseil à déposer chaque année à l'Assemblée législative la quantité de terres de la province que possèdent des non-résidents, le nombre de pieds de façade dont des non-résidents sont propriétaires, les transactions foncières qu'il a autorisées en vertu de la *Lands Protection Act* (loi sur la protection des terres) et la ou les raisons pour lesquelles il a accordé son autorisation dans chaque cas.

Cette recommandation a été mise en œuvre. La commission signale à l'Assemblée législative, par l'intermédiaire de son rapport annuel, les renseignements suivants : la quantité de terres de la province que possèdent des non-résidents, le nombre de pieds de façade dont des non-résidents sont propriétaires et un résumé général des recommandations de la commission et la disposition du Conseil exécutif concernant ces demandes.

La seule exigence pour déposer à la législature apparaît au paragraphe 17(2) qui concerne les exemptions accordées par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu des* Lands Protection Act *Exemption Regulations (règlements sur l'exemption de la loi sur la protection des terres). En vertu du paragraphe 17(2), le ministre doit présenter les raisons de l'exemption de toute propriété foncière selon l'application générale de la* Loi, *même si des conditions peuvent être posées à cette exemption.

66. QUE la *Lands Protection Act* (loi sur la protection des terres) soit modifiée de façon à habiliter le lieutenant-gouverneur en conseil à prendre un décret de dépossession relativement aux propriétés foncières d'un même non-résident qui, ensemble, ont une superficie de plus de cinq acres ou une façade sur la mer de plus de 165 pieds lorsque les biens-fonds ont été achetés pendant une courte période de résidence, mais que le propriétaire ne remplit plus les critères de résidence prévus par la *Loi*.

L'article 5.2 stipule qu'un résident qui possède plus de 5 acres et plus de 165 pieds de façade sur la mer peut continuer de posséder la propriété sans permis même s'il cesse d'être résident. Le paragraphe 12(2) permet de prendre des décrets de dépossession pour non-respect des décrets ministériels, mais il ne semble pas que le ministre dispose d'une autorité pour émettre un décret lorsque la résidence cesse après une courte période de résidence.

67. QUE la province adopte, en matière de location ou de vente de terres de la Couronne à des non-résidents, une politique foncière qui ne permette de telles transactions foncières que si elles sont dans l'intérêt du public.

Il semble n'y avoir aucune politique gouvernementale écrite concernant la vente ou la location de terres de la Couronne à des non-résidents. Cette fonction reviendrait à l'IRAC qui devrait traiter de telles demandes.

68. QUE la Commission d'utilisation des terres se mette à contrôler et à exécuter activement les covenants que renferment les ententes d'identification des terres.

L'IRAC ne contrôle ni n'exécute activement les covenants que renferment les ententes d'identification des terres. Cependant, lorsqu'une demande d'utilisation non conforme est faite auprès du ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail, les employés consultent une base de données des propriétés désignées et communiquent avec la commission pour une clarification si nécessaire.

69. QUE le ministère des Finances aille de l'avant en mettant en place un Système d'information géographique doté d'une base de données qui lui permettra de surveiller et d'analyser efficacement les tendances en matière de propriété et d'utilisation des terres, ainsi que d'autres variables.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Le Trésor provincial est responsable du service Geo-link. L'IRAC utilise une combinaison de couches SIG MapInfo et Geo-link afin de déterminer tous les facteurs pertinents requis par la commission pour son évaluation d'une demande.

70. QUE dès que le SIG sera en place, la province lance une étude sur les terres appartenant à des non-résidents en même temps que les études recommandées au sujet des terres agricoles vacantes et des résidences saisonnières, cette étude devant se pencher sur les questions et données relatives à la conservation, notamment en ce qui concerne les sols et l'eau.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre; voir la recommandation 69.

71. QU'une fois que les études menées au moyen du SIG sur les terres appartenant à des non-résidents seront terminées, la province détermine s'il est dans l'intérêt public de rendre plus contraignantes ou de modifier les dispositions actuelles de la *Lands Protection Act* (loi sur la protection des terres) qui régissent le droit des non-résidents d'être propriétaires de terres dans la province.

Il semble qu'il n'y ait pas eu de restrictions supplémentaires apportées sur la propriété foncière par des non-résidents depuis l'émission de la recommandation ci-dessus.

ÎLES CÔTIÈRES

72. QUE le plan général d'occupation du sol renferme une politique ferme et cohérente en ce qui concerne les îles côtières.

Voir la recommandation 74.

73. QUE cette politique interdise tout nouveau projet d'aménagement sur une île côtière.

Voir la recommandation 74.

74. QUE cette politique prévoie la protection de la faune et des autres caractéristiques naturelles de ces îles.

Il existe une longue tradition d'intérêt envers l'aménagement des îles côtières et d'opposition à cet aménagement depuis la « Offshore Islands Study » (étude sur les îles côtières) de 1977 commandée par la province. La première réponse à ce problème de protection des îles côtières était l'article 64 des Subdivision and Development Regulations (règlements sur l'aménagement et les lotissements) de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) mis en œuvre par décret en conseil en 1989. Depuis ce jour, aucune modification importante n'a été apportée à la liste d'îles ou aux restrictions d'aménagement. Essentiellement, un propriétaire foncier peut uniquement construire un chalet d'été. Ce qui a beaucoup changé, c'est le degré de protection en vertu de la loi et le titre de propriété sur les îles côtières. À titre d'exemple, le Island Nature Trust a acquis 69 % de l'île Bunbury/Courtin et négocie pour une autre parcelle qui porterait ses terres à 85 %; il possède 17 % de l'île Saint Peters et 100 % des îles Bird, Little

Courtin, Herring et Gordon. La province possède maintenant la totalité de l'île Boughton et de l'île Cherry et est sur le point de les désigner en vertu de la* Natural Areas Protection Act *(loi sur la protection des aires naturelles). Conservation de la nature Canada a également été assez active et a réussi a acquérir des propriétés sur les îles côtières, y compris environ 80 hectares ou 200 acres sur l'île Boughton qu'elle a transférés à la province.

ZONE CÔTIÈRE

75. QUE la province soutienne une politique sur les zones côtières applicable à l'ensemble de la province.

    Le gouvernement a instauré une nouvelle politique d'aménagement du littoral en 1992 (EC158-92) et a apporté une série de modifications connexes aux règlements de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire). En 2000, les dispositions relatives à l'aménagement et aux lotissements s'appliquant aux zones côtières ont été ajoutées aux Subdivision and Development Regulations (règlements sur l'aménagement et les lotissements) (article 16). La caractéristique a plus significative de ce règlement est l'exigence de définir une zone tampon de 60 pieds (18,3 mètres) lorsqu'un lotissement est adjacent à une plage ou à une dune de sable. Les avis diffèrent quant à savoir si les restrictions actuelles relatives à l'aménagement des lotissements sont conformes aux objectifs stipulés dans la politique d'aménagement du littoral de 1992.

76. QUE les municipalités urbaines dotées de secteurs bien lotis dans les limites de la zone côtière se conforment aux règles élaborées pour les zones côtières à l'échelle de toute la province.

    Les municipalités sont autorisées à élaborer leurs propres plans d'utilisation des terres et les règles qu'elles suivent peuvent être plus ou moins restrictives par rapport à celles qui s'appliquent aux secteurs non constitués en municipalité en vertu de la législation provinciale. Toutefois, elles doivent être conformes à toute marge de retrait des cours d'eau et des dunes de sable en vertu de la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement).

77. QUE les ressources en eau telles que les baies et les cours d'eau soient un élément de l'aménagement du territoire.

    Une fois de plus, en l'absence d'un plan intégré d'utilisation des terres pour la province, les seuls outils accessibles, principalement les marges de retrait, se trouvent dans la législation provinciale ou les plans municipaux d'utilisation des terres. Depuis l'émission de cette recommandation, le gouvernement a renforcé la législation protégeant les zones tampons des cours d'eau en vertu de la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement).

78. QUE l'aménagement de ceintures de verdure dans les zones adjacentes aux cours d'eau soit inclus dans les plans généraux d'utilisation des terres.

    Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

79. QUE la province encourage les groupes communautaires, notamment les groupes de jeunes, à adopter un cours d'eau dans leur région.

    Il existe plusieurs exemples pour lesquels le gouvernement a encouragé et soutenu activement ces groupes bénévoles dans le cadre de programmes tels que le Watershed Management Fund (fonds de gestion des bassins hydrologiques), le Greening Spaces Program (programme « écologisation des espaces », le Environment Futures Program (programme sur l'avenir environnemental) et le Wildlife Conservation Fund (fonds de conservation de la faune). Le gouvernement fédéral propose également un financement par l'intermédiaire de plusieurs programmes.

80. QUE la province applique rigoureusement les mesures destinées à protéger les plages et les dunes de sable, en particulier celles qui visent à empêcher les dommages causés par les véhicules.

    La* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement) (article 22) interdit l'utilisation d'un véhicule motorisé sur une plage ou sur une dune de sable dans toutes les circonstances, sauf pour les activités liées à

l'exploitation de ressources de la pêche ou au retrait de matériaux de la plage. Cette disposition date de 1991.

81. QUE la province utilise les aspects éducatifs de ses plages et de ses dunes de sable au moyen d'un centre d'interprétation.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

82. QUE la région de Greenwich reste la propriété de l'État et que la province en garantisse la préservation à long terme dans son état naturel.

Des progrès significatifs ont été faits à cet égard avec la création du secteur Greenwich du parc national de l'Île-du-Prince-Édouard et la désignation d'une bande de terre significative au sein du domaine spécial de planification de Greenwich.

83. QUE des secteurs de préservation de la nature soient intégrés aux plans globaux d'occupation des sols.

Cette recommandation s'articule autour de l'adoption d'un plan intégré d'utilisation des terres pour la province. Il n'a pas été mis en œuvre bien que des progrès aient été faits sur la désignation des aires naturelles (voir l'analyse de la recommandation 81 du rapport de la table ronde).

84. QUE la province continue à encourager et à appuyer les groupes de bénévoles dont les objectifs contribuent à la préservation et à la mise en valeur des régions naturelles.

Voir la recommandation 79.

PLANIFICATION

85. QUE la province élabore une politique plus proactive et plus créative en matière d'aménagement du territoire.

Bien que des efforts ait pu être faits à cet égard pendant la période suivant la publication du rapport, les récents efforts du gouvernement ont été contrastés et, au mieux, réactifs.

86. QUE la participation du public, dont le recours généralisé aux médias locaux, soit un élément central de l'aménagement du territoire.

De faibles améliorations ont été réalisées dans le domaine lié à l'obligation d'informer le public et à la participation à l'aménagement du territoire, sauf dans le cas des municipalités ayant des plans actifs. Dans le cas des secteurs de la province non compris dans les plans officiels, les non-résidents ont critiqué d'une manière générale le processus d'approbation du développement adopté par le gouvernement. Par exemple, il n'existe aucune exigence relative au fait que le gouvernement doit divulguer des renseignements sur les demandes de développement. L'article 11 des Subdivision and Development Regulations (règlements sur l'aménagement et les lotissements) permet au ministre de le faire, mais la politique actuelle du ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail n'est pas proactive à cet égard.

En pratique, cela signifie que les voisins et les résidents du secteur en découvriront probablement plus à propos des nouveaux développements une fois l'approbation accordée. En octobre 2009 les gouvernements provincial et municipaux out lancé un nouveau système d'information sur Internet intitulé* PEI Planning Decisions *qui sera utilisé pour officher tous les permis de construction.

87. QUE la province, en particulier le ministère des Communautés et des Affaires culturelles, adopte une approche plus réaliste pour sensibiliser le public à l'aménagement du territoire, notamment en préparant des dépliants et autres documents à l'intention des groupes d'utilisateurs, en utilisant l'informatique pour illustrer les différents types de plans possibles, en mettant sur pied un programme régulier d'éducation du public au moyen de conférences ou en ayant recours aux écoles communautaires et autres forums et en présentant périodiquement des montages sur les concepts d'aménagement du territoire aux foires, expositions et salons professionnels.

Voir la recommandation 85.

88. QUE la législation, la réglementation et la documentation associées à l'aménagement du territoire soient, dans la mesure du possible, rédigées en termes simples qui soient faciles à comprendre.

Certains progrès tardifs ont été réalisés comme le montrent les règlements explicités plus clairement.

89. QUE la province s'efforce d'obtenir une meilleure coordination interministérielle pour élaborer, administrer et appliquer les politiques et normes régissant l'utilisation des terres.

D'après les représentants gouvernementaux, la collaboration interministérielle a faibli ces dernières années. Le manque d'activité du Land Use Coordinating Committee (comité de coordination de l'utilisation des terres) et son remplacement par un organisme dont le mandat est très limité (voir l'analyse de la recommandation 85 du rapport de la table ronde) et qui rend des comptes au ministre des Transports et des Travaux publics en sont un exemple.

90. QUE les plans généraux d'utilisation des terres de l'ensemble de la province comprennent un exercice de planification municipal de façon que les municipalités qui disposent actuellement d'un plan officiel entreprennent un exercice de planification. Dans tous les cas, cette planification municipale devrait s'accompagner d'une rationalisation des limites et/ou de l'annexion/incorporation des secteurs adjacents (ou comités d'amélioration communautaire).

Cette recommandation a été en partie mise en œuvre étant donné que les municipalités qui ont des plans officiels et des règlements administratifs les examinent régulièrement. Toutefois, l'annexion et la fusion, là où elles ont eu lieu par le passé, ne se sont jamais toujours résumées à un « exercice municipal de planification ».

91. QUE la province fixe à toutes les municipalités une date butoir réaliste pour atteindre cet objectif, avec la condition que celles qui ne disposent d'un plan officiel à cette date compromettent leur admissibilité aux subventions de la province jusqu'à l'adoption (ou la révision) des plans officiels.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

STRUCTURES

92. QUE la Commission d'utilisation des terres conserve son rôle actuel d'organe d'appel.
En 1991, la* Island Regulatory and Appeals Commission Act *(loi sur la commission de réglementation et d'appels de l'Île) a été acceptée. Dans celle-ci, l'IRAC a remplacé la commission d'utilisation des terres en tant que tribunal administratif responsable, entre autres, afin de déterminer de nombreux problèmes liés à l'utilisation des terres et à la propriété foncière, y compris ceux relatifs aux non-résidents et aux personnes morales. Cette dernière fonction a été assurée par le lieutenant-gouverneur en conseil par une modification apportée à la* Lands Protection Act *(loi sur la protection des terres) en 1992. En vertu de la* Lands Protection Act *(loi sur la protection des terres), l'IRAC agit maintenant à titre consultatif auprès du lieutenant-gouverneur en conseil.

En vertu de l'article 5 de la* Island Regulatory and Appeals Commission Act *(loi sur la commission de réglementation et d'appels de l'Île), l'IRAC dispose de l'autorité pour entendre des appels dans des domaines différents. En ce qui concerne l'utilisation des terres et le traitement des demandes en matière d'acquisition de terres par les non-résidents et les personnes morales, en vertu du paragraphe 5b), l'IRAC dispose de l'autorité « b) pour traiter et décider des affaires...là où la Loi le prescrit. » L'IRAC dispose aussi de l'autorité, en vertu du paragraphe 5d) « pour assurer toute autre fonction accordée par la commission en vertu de toute disposition. »

En vertu de l'article 28 de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire), des appels de décisions de conseils municipaux ou du ministre concernant l'administration des règlements et des règlements administratifs résultant de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) peuvent être instruits par l'IRAC sauf dans les circonstances stipulées au paragraphe 28(4) de la Loi.

L'IRAC entend également les appels des décisions en vertu de la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement), article 29.1 depuis novembre 2008.

En vertu de la* Unsightly Property Act *(loi sur les propriétés inesthétiques), l'IRAC, en vertu de l'article 7, entend les appels émanant des arrêtés municipaux de nettoyage des inspecteurs. Selon l'article 10, l'IRAC peut confirmer, annuler ou modifier un arrêté.

L'IRAC est également autorisée, en vertu de l'article 5 de la* Heritage Places Protection Act *(loi sur la protection des lieux patrimoniaux), à entendre les appels des décisions du ministre pour désigner une propriété en tant que lieu patrimonial. Cela arrive très rarement.

93. QUE ce rôle soit étendu pour permettre à la Commission d'entendre les appels des décisions en matière d'utilisation des terres prises par toutes les municipalités de la province.

Le paragraphe 28(1) de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) autorise tout appel auprès de l'IRAC relatif à une décision du conseil en matière d'aménagement du territoire. En vertu des paragraphes 1b) et f) de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire), le « conseil » inclut toutes les municipalités constituées en société, y compris Charlottetown, Summerside, Stratford et Cornwall. Les limites définies au paragraphe 28(4) de la* Loi *s'appliquent, c.-à-d. qu'aucun appel ne peut être formé auprès de l'IRAC pour une approbation finale de lotissement si le fond de l'appel avait pu être statué au stade préliminaire d'approbation de la demande de lotissement.

94. QUE la totalité des mesures législatives et des politiques ayant pour objet d'empêcher la Commission d'utilisation des terres de statuer sur les questions d'utilisation des terres – dont les questions environnementales– soient abrogées.

En vertu du paragraphe 29.1(1) de la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement), l'IRAC dispose d'une autorité limitée pour entendre les appels concernant des arrêtés relatifs à la protection de l'environnement émis par le ministre de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts.

95. QUE les nominations futures à la Commission d'utilisation des terres tentent d'assurer une plus large représentation des intérêts socioéconomiques, en faisant notamment appel à des personnes qui ont un intérêt pour les affaires municipales ou qui possèdent une expérience en la matière.

Le conseil actuel de l'IRAC a pour membres l'ancien président du West Royalty Council (conseil de West Royalty), un gestionnaire de coopérative, un aviateur retraité, un employé du secteur privé, un ancien agent de la GRC, un ancien cadre supérieur de la fonction publique provinciale, un homme d'affaires et un ancien diffuseur et bureaucrate. Le président ne participe pas à la nomination des autres membres du conseil. Les critères de nomination des commissaires à temps partiel sont énumérés à la division 3(1)d) de la* Island Regulatory and Appeals Commission Act *(loi sur la commission de réglementation et d'appels de l'Île).

96. QUE la Commission d'utilisation des terres soit habilitée à assortir ses approbations de conditions et obtienne les moyens de s'assurer que ces conditions sont respectées.

Le conseil de direction impose des conditions relatives à ses approbations en vertu de la* Lands Protection Act *(loi sur la protection des terres). L'IRAC essaie d'assurer une conformité par rapport aux conditions pour lesquelles une violation de condition a été portée à l'attention de la commission.

97. QUE la Commission d'utilisation des terres soit habilitée à suspendre un permis de construire jusqu'à ce que tous les recours en appel soient épuisés.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. L'IRAC ne dispose pas de l'autorité nécessaire en vertu de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) pour suspendre un permis de construire dont l'appel est en instance et les agents de l'IRAC ne sont pas au courant d'une autorité dérivée autre part.

98. QUE la Commission d'utilisation des terres soit habilitée à rendre des ordonnances de démolition.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. L'IRAC semble ne pas disposer de l'autorité nécessaire pour rendre des ordonnances de démolition au cas où une construction se serait poursuivie sans permis valide. Le ministre délivre des permis de construire en vertu de l'article 31 des Subdivision and Development Regulations (règlements sur l'aménagement et les lotissements) de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire). Les municipalités peuvent aussi délivrer des permis de construire en vertu de leurs arrêtés municipaux respectifs sur l'aménagement et l'utilisation des terres. En vertu de l'article 24 de la* Planning Act *(loi sur

l'aménagement du territoire) l'« autorité compétente » peut mettre en application les règlements ou les arrêtés municipaux en vertu de la* Loi *en faisant une demande auprès de la Cour suprême pour une déclaration, une injonction ou une ordonnance exécutoire. Le ministre ou le conseil municipal, mais pas l'IRAC, en vertu de la législation en vigueur, seraient cette « autorité compétente ».

99. QUE l'Agricultural Development Corporation obtienne les ressources nécessaires pour mettre en place des normes réfléchies en matière d'aménagement des terres, retrouver son rôle de véritable agence de réserve foncière et remplir son mandat en matière de développement « rural ».

La Agricultural Development Agency (agence d'aménagement agricole) a été absorbée par la PEI Lending Authority (autorité au pouvoir de prêt de l'Î.-P.-É.) applicable le 1er avril 1992. (La* Agricultural Development Corporation Act *(loi corporative sur l'aménagement agricole) a été rejetée le 1er juin 1994.) La province a proposé de l'aide aux fermiers par l'intermédiaire du programme « Lease to Vendor » (louer au vendeur) qui consiste à transférer des terres à la province et à les céder par bail aux fermiers qui autrement ne pourraient pas respecter leurs obligations financières. Si un fermier arrivait à se relancer suffisamment pour pouvoir financer le rachat de sa propriété, la province la lui transférait de nouveau. Si le fermier n'arrivait pas à payer son loyer, la province pouvait l'expulser et posséder le titre de propriété. L'établissement de crédit s'est rendu compte qu'une partie des terres qu'il acquérait de cette manière était « sous-traitée » à tel point qu'elle n'avait pas beaucoup de valeur. Le gouvernement a donc mis fin à la location. Les locations de cinq ans en vigueur à partir du 1er mai 1995 n'ont pas été reconduites à plus long terme. Les locations pour cinq ans sont entrées en vigueur plus tôt, p. ex. en février 1995, elles pouvaient être renouvelées pour cinq ans de plus après la date d'expiration, en d'autres termes, avec une date d'expiration finale en février 2005. Les terres qui devenaient propriété du gouvernement de cette manière étaient vendues à d'autres personnes.

Le ministère des Transports et des Travaux publics gère les terres agricoles que possède la province et loue les 551 hectares ou 1 362 acres selon des accords de location avec les fermiers. En résumé, les recommandations 99 à 102 semblent tout simplement avoir été ignorées.

100. QUE l'Agricultural Development Corporation lance un programme de gestion des terres pour l'ensemble de ses propriétés foncières.

Voir la recommandation 99.

101. QUE l'Agricultural Development Corporation devienne un modèle en matière de bonne gestion des terres.

Voir la recommandation 99.

102. QUE l'Agricultural Development Corporation assujettisse la vente et la location de ses propriétés foncières à des conditions appropriées dans le but de promouvoir la bonne gestion des terres et d'empêcher à la fois la spéculation foncière et le morcellement des terres, dont des covenants de conservation, des mesures de non-aménagement, l'acquisition par la Couronne du droit de premier refus en cas de revente éventuelle par un acquéreur et l'interdiction aux acheteurs de lancer de nouveaux projets d'aménagement.

Voir la recommandation 99.

PAYSAGE

103. QUE le paysage occupe une place prédominante dans les activités gouvernementales.

Voir la recommandation 110.

104. QUE l'intégrité du paysage constitue un élément essentiel des politiques foncières.

Voir la recommandation 110.

105. QUE la province prenne des mesures pour mieux sensibiliser le grand public au rôle du paysage dans l'économie provinciale.

Voir la recommandation 110.

106. QUE la province retienne les services d'un architecte-paysagiste ou d'un planificateur paysagiste pour contribuer à l'amélioration de la planification et de la conception en matière d'utilisation des terres.

Voir la recommandation 110.

107. QUE la province procède à la constitution d'un large inventaire de paysages présentant un intérêt particulier, englobant à la fois les points de vue et les paysages marins, en faisant largement appel au grand public et aux groupes et organisations communautaires.

Voir la recommandation 110.

108. QUE les paysages présentant un intérêt particulier bénéficient de mécanismes de protection au sein d'un éventail complet de plans d'utilisation des terres, en ayant recours à des moyens comme la limitation ou, lorsque cela se justifie, l'interdiction de toute forme d'aménagement au moyen de nouvelles constructions.

Voir la recommandation 110.

109. QUE la province désigne un nombre élevé de points de vue le long des routes, en particulier celles qui font partie des routes touristiques et celles qui constituent des artères importantes et, lorsque des travaux de construction routière sont effectués à proximité d'un point de vue désigné, que l'on aménage des aires de stationnement appropriées afin que les automobilistes puissent se garer à l'écart de la route pour admirer le paysage.

Voir la recommandation 110.

110. QUE la province adopte des mesures spéciales pour rehausser le paysage aux points d'entrée dans la province, plus particulièrement à l'échangeur routier d'Albany.

À l'exception notable de la recommandation 109 qui traite de la désignation de points de vue le long des routes, aucune des recommandations ci-dessus n'a été mise en œuvre. Quant aux belvédères le long des routes, ils sont plus des mesures de sécurité routière qu'une tentative de promotion du paysage. Le rapport de la table ronde relatif à l'utilisation des terres exploitables contient un chapitre sur la « Gestion du paysage et de la biodiversité » qui traite des mêmes problèmes que la commission royale sur les terres (voir les recommandations 68, 69, 70, 71, 74, 75 et 76).

PRÉSERVATION HISTORIQUE

111. QUE la préservation historique de notre domaine bâti constitue un élément essentiel des politiques d'aménagement du territoire.

Étant donné qu'il y a un manque d'intégration des différentes politiques et lois et des différents règlements d'aménagement du territoire adoptés par le gouvernement de temps à autre, on ne peut pas dire que cette recommandation ait été mise en œuvre. Quelle que soit l'intégration, elle s'opère au niveau du personnel et elle repose sur des connaissances approfondies et sur la qualité des relations de travail entre les personnes et les agences du gouvernement.

Il est bon de noter que le gouvernement a commandé un examen public des ressources patrimoniales en 2008. Le gouvernement a choisi d'intervenir dans un certain nombre de recommandations de rapports, la principale étant d'établir une stratégie du patrimoine. Cet examen est réalisé sous la direction d'un comité interministériel. Il faut s'attendre à ce que la stratégie du patrimoine contienne des liens nécessaires avec l'aménagement du territoire, et plus particulièrement, avec le développement. De plus, le gouvernement a annoncé il y a un certain temps qu'il prévoit créer un musée provincial.

112. QUE le Musée et la Fondation du patrimoine de l'Île-du-Prince-Édouard lance à l'échelle provinciale un programme de reconnaissance de tous les édifices anciens de la province afin que la population ait une meilleure connaissance et soit fière des édifices qui ont fait partie du paysage de l'Île au cours des 50 dernières années ou plus.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Au moment de sa création, le Musée et la Fondation du patrimoine de l'Île-du-Prince-Édouard était la seule organisation qui promouvait la sensibilisation. Depuis la proclamation de la* Heritage Places Protection Act *(loi sur la protection des lieux patrimoniaux) par le gouvernement en 2004, le ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail est devenu plus actif par l'intermédiaire du recensement et de la désignation des lieux patrimoniaux. La* Heritage Places Protection Act *(loi sur la

protection des lieux patrimoniaux) crée un régime législatif pour la protection et la promotion des lieux patrimoniaux.

113. QUE le Musée et la Fondation du patrimoine de l'Île-du-Prince-Édouard recense rapidement les organismes patrimoniaux et les aires du patrimoine (dont les églises et les cimetières) dans lesquelles se trouve une proportion inhabituellement élevée d'édifices ayant valeur patrimoniale dans un environnement relativement intact et que la province dote la Fondation des ressources nécessaires pour que ce recensement soit terminé dans les plus brefs délais.

Cette recommandation est mise en œuvre avec l'aide de nombreux groupes de préservation du patrimoine tels que la PEI Genealogical Society (société généalogique de l'Î.-P.-É.), le musée de l'Î.-P.-É., le musée d'Alberton et le musée Garden of the Gulf. Les lieux patrimoniaux sont répertoriés sur le site de recensement en ligne de l'Î.-P.-É. http://www.peihistoricplaces.ca/. Il existe aussi un site de recensement national appelé « Lieux patrimoniaux du Canada » http://www.historicplaces.ca/.

114. QUE les édifices ayant valeur patrimoniale, les organismes patrimoniaux et les aires du patrimoine recensés fassent l'objet d'un marquage et que des dispositions législatives soient promulguées si nécessaire pour permettre ce projet de marquage.

La* Heritage Places Protection Act *(loi sur la protection des lieux patrimoniaux) habilite le ministre des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail à préserver, à étudier, à interpréter et à promouvoir les lieux patrimoniaux. Il existe deux niveaux de reconnaissance en vertu de la* Loi *: les lieux « recensés » sont honorifiques, tandis que les lieux « désignés » ont une protection légale et sont habilités à avoir une plaque et une aide financière.

115. QU'un processus d'examen du patrimoine accompagne l'émission des permis de construire pour que les rénovations ou les agrandissements dont doivent faire l'objet les édifices à valeur patrimoniale ou que les nouvelles constructions à l'intérieur de groupes ou d'aires du patrimoine soient soumis à un examen et qu'il soit possible de refuser d'émettre un permis de construire lorsque les modifications proposées ou la nouvelle construction entrent en conflit avec les objectifs de préservation du patrimoine.

La* Heritage Places Protection Act *(loi sur la protection des lieux patrimoniaux) et les règlements traitent en grande partie du cas de bâtiments « désignés ». Dans le cas de bâtiments « recensés », les restrictions ne s'appliquent pas. Les villes de Charlottetown et de Summerside ont leur propre protection du patrimoine et leurs propres règlements sur le patrimoine résidentiel et ceux-ci sont censés, selon le ministre, offrir un niveau de protection adéquat en vertu de la* Loi. *Des renseignements supplémentaires sont disponibles en ligne dans les normes et lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada.

116. QUE le Musée et la Fondation du patrimoine de l'Île-du-Prince-Édouard dispose de ressources suffisantes pour moderniser ses services de conservation architecturale.

Le service de conservation architecturale qui existait au moment où cette recommandation a été émise a ensuite été arrêté pour des raisons financières. Le ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail a participé à l'élaboration des normes et des lignes directrices pour la conservation des lieux patrimoniaux au Canada et les a adoptées. Celui-ci, en collaboration avec le Museum and Heritage Foundation's Institute of Island Architectural Studies and Conservation (institut de conservation et d'études architecturales de l'Île du Musée et de la Fondation du patrimoine), et le Heritage Places Advisory Board (conseil consultatif des lieux patrimoniaux), fournit un certain nombre d'approches pour donner des renseignements en matière de conservation architecturale.

117. QUE la préservation historique des vestiges archéologiques constitue un élément essentiel des politiques d'aménagement du territoire.

Le cadre législatif s'est avéré très faible en 1990. L'ancienne* Archaeological Sites Protection Act *(loi sur la protection des sites archéologiques) a été rejetée en 2006 et une nouvelle* Archaeology Act *(loi sur l'archéologie) a été mise en œuvre. En 2009, le poste d'archéologue provincial a été créé; c'est la première fois qu'un tel poste existe au sein de

la fonction publique provinciale. Cependant, étant donné qu'une politique intégrée d'aménagement du territoire existe à l'échelle de la province, on ne peut pas dire que cette recommandation a été entièrement mise en œuvre.

118. QUE la province mette en œuvre les recommandations faites au Comité ministériel sur les politiques relatives au patrimoine et aux musées au sujet des vestiges archéologiques.

Cette recommandation a été mise en œuvre, mais seulement depuis une récente décision du gouvernement. La nouvelle* Archaeology Act *(loi sur l'archéologie) clarifie le fait que tous les vestiges archéologiques appartiennent à la province. Les agents responsables reconnaissent que la* Loi *devra être interprétée intelligemment, sans quoi une grande partie du patrimoine communautaire pourrait être aliénée. Cela s'explique, à bien des égards, par le fait que la plupart des collecteurs offrent un service en « protégeant » les découvertes archéologiques des plages qui autrement seraient perdues. Ces mêmes personnes surveillent et signalent aussi des activités, y compris le développement local et l'érosion active. Il est par conséquent important de les conserver en tant que partenaires.

119. QUE la stratégie provinciale sur l'exploration des ressources archéologiques de l'Île comporte des éléments permettant de coordonner les possibilités en matière d'éducation, le potentiel touristique et les possibilités de développement local.

La province est responsable de la coordination et de la gestion des recherches archéologiques et de la diffusion de renseignements au public. Les ressources archéologiques seront interprétées dans le musée provincial, un projet gouvernemental actuellement au stade de planification. Parcs Canada, dans sa programmation, interprète les ressources archéologiques dans les lieux patrimoniaux nationaux et dans les parcs dans l'intérêt des habitants de l'Île et des visiteurs.

TRANSFORMATION DES VOIES FERRÉES EN SENTIERS

La question n'est pas du ressort de la commission.

120. QUE dans le cas où la Province de l'Île-du-Prince-Édouard deviendrait propriétaire de terres à usage ferroviaire, le titre de propriété reste dans le domaine public et les droits de propriété ne soient pas cédés au secteur privé par voie de donation, de vente ou autrement.

121. QUE le titre de propriété de terres à usage ferroviaire soit dévolu à l'Agricultural Development Corporation et que cette agence soit responsable de la gestion de ces terres.

122. QUE les terres formant le couloir ferroviaire constituent un espace linéaire affecté à des fins récréatives.

123. QUE le projet d'aménagement de sentiers soit préparé et piloté par l'entremise de l'Agricultural Development Corporation.

124. QUE l'Agricultural Development Corporation soit dotée de ressources suffisantes pour engager du personnel sur une base à court terme pendant les phases de planification afin d'assurer le montage et la coordination du projet.

125. QUE le coordonnateur/planificateur des sentiers travaille de concert avec les organisations communautaires locales, les municipalités et les particuliers afin de les associer au projet, d'obtenir leur collaboration et de les inciter à jouer un rôle actif dans la planification du projet.

126. QUE le projet de sentiers fasse une large place au volontariat qui devra jouer un rôle essentiel dans son élaboration et dans l'entretien des sentiers.

127. QUE le coordonnateur/planificateur des sentiers, avec l'aide du secteur privé, élabore des normes appropriées pour les sentiers, des règles pour les usagers et les groupes participants et des thèmes communs afin d'unifier le projet dans toute la province.

128. QUE le secteur privé puisse compter sur l'expertise et les ressources du gouvernement pour mener à bien le projet.

129. QUE dans l'aménagement du couloir ferroviaire comme espace linéaire à des fins récréatives, la priorité soit, dans la mesure du possible, accordée aux secteurs situés à l'est de Charlottetown et à l'ouest de Summerside.

130. QUE le couloir ferroviaire soit loué à des organisations privées pour des fins récréatives publiques moyennant des conditions spécifiques une fois que la phase de planification sera terminée.

131. QU'une fois le contrat de location passé, l'A.D.C. conserve un rôle général de gestion et de supervision pour garantir que les conditions de location soient respectées et, si nécessaire, trouver de nouveaux commanditaires pour la totalité du sentier ou pour certains tronçons.

FORÊTS

132. QUE l'identification des terres dont la vocation forestière devrait être conservée constitue un des volets de tout plan d'utilisation des terres.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

133. QUE la Couronne adopte une politique de regroupement de grands blocs de terrains forestiers.

Après consultation publique, les forêts provinciales ont été proclamées en 2000 et de nombreuses zones ont été désignées par décret en conseil en vertu de la* Forest Management Act *(loi sur l'aménagement des forêts) (voir l'analyse de la recommandation 78 dans le rapport de la table ronde relatif à l'utilisation des terres exploitables).

134. QUE dans certaines régions, les terres agricoles vacantes soient consacrées à l'exploitation forestière, même si les sols sont de catégories II ou III, et soient affectées à cette vocation pendant un grand nombre d'années.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

135. QUE la *Forest Management Act* (loi sur l'aménagement des forêts) soit modifiée afin d'exiger un examen public du Rapport sur l'état des forêts.

Le gouvernement signale au public l'état de plusieurs indicateurs forestiers par l'intermédiaire du Rapport sur l'état des forêts, le plus récent étant la version de 2002 qui couvre la période allant de 1990 à 2000 et qui a été publiée. Aucune exigence particulière n'est mentionnée dans la* Loi *concernant un examen public du Rapport sur l'état des forêts.

136. QUE les règlements nécessaires à la bonne administration et à l'exécution de la *Forest Management Act* (loi sur l'aménagement des forêts) ainsi que les normes associées aux programmes de stimulation du secteur forestiers soient mis en place.

Aucune modification n'a été apportée au règlement en vertu de la* Forest Management Act *(loi sur l'aménagement des forêts) à la suite de cette recommandation.

137. QUE le gouvernement adopte une approche plus équilibrée en ce qui concerne les droits et obligations des particuliers sous le régime de la *Forest Management Act* (loi sur l'aménagement des forêts) en étant plus proactif relativement au rôle que jouent les propriétaires de lots boisés dans l'aménagement du territoire agricole.

Le rapport de la commission royale a conclu que « la* Forest Management Act *(loi sur l'aménagement des forêts) n'a pas adopté une approche équilibrée par rapport à la manière de traiter les points difficiles ». Il a été conclu que, même si la* Loi *a donné au gouvernement le pouvoir de réguler les activités d'aménagement des forêts sur des terres publiques et privées, le gouvernement a semblé uniquement intéressé par l'exercice de son pouvoir sur les terres publiques. Comme l'a démontré le rapport de la table ronde sur l'utilisation des terres exploitables, le fait que le gouvernement se fasse prier pour réguler les récoltes sur les terres privées pendant une période au cours de laquelle le niveau de collecte des billes de sciage dépassait clairement les niveaux soutenables, a montré que la position du gouvernement n'avait pas changé. C'est encore le cas aujourd'hui étant donné que la* Forest Management Act *(loi sur l'aménagement des forêts) confère au gouvernement une faible autorité pour faire autre chose qu'offrir des incitatifs aux propriétaires de terres privées par l'intermédiaire du Forest Renewal Program (programme de régénération des forêts). http://www.gov.pe.ca/envengfor

138. QUE l'octroi d'incitatifs au secteur forestier soit soumis à des politiques plus fermes afin d'éviter les abus et d'assurer un aménagement à long terme du territoire agricole qui a bénéficié d'un financement public.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Les règlements du Forest Renewal Program (programme de régénération des forêts) établis en vertu de la* Forest Management Act *(loi sur l'aménagement des forêts) en 1996 ne prévoient pas de pénalités pour non-conformité des propriétaires fonciers privés qui signent des ententes avec le ministère concernant des incitatifs pour les activités d'aménagement des forêts. Les ententes signées par les propriétaires fonciers en vertu du Forest Renewal Program (programme de régénération des forêts) stipulent que la propriété doit conserver son activité de production forestière pendant une période de 15 ans à partir de la date du traitement subventionné et que, si l'utilisation de la partie exploitée de la propriété change, le propriétaire doit rembourser le montant de l'incitatif reçu du gouvernement. En vertu du nouveau programme de stimulation lancé en 2008, le Forest Enhancement Program (programme de mise en valeur des forêts), les propriétaires fonciers doivent maintenir leur activité de production forestière dans la zone d'exploitation pendant 15 ans, mais il n'existe aucune exigence de remboursement de l'incitatif du gouvernement. En fait, les lignes directrices du programme stipulent qu'il n'y a aucune « période de rétention », elles indiquent seulement que « pour être admissible à l'incitatif, tout le travail effectué doit l'être conformément aux normes requises. »

139. QUE le gouvernement informe mieux le grand public au sujet de l'aménagement des terres forestières et notamment des obligations que la common law impose aux propriétaires fonciers.

Cette recommandation a été mise en œuvre en partie dans le sens où la Forests, Fish and Wildlife Division (division des Forêts, de la Pêche et de la Faune) suit un programme actif d'information au public et a demandé grandement conseil en 2005 avant que le gouvernement ne publie la politique forestière actuelle. Cependant, il n'y a aucune preuve que la division a fait des efforts particuliers pour informer les propriétaires de terres forestières de leurs obligations en vertu de la common law.

140. QUE les incitatifs qui sont offerts par l'entremise des taux d'imposition des terres affectées à une exploitation forestière à long terme dans le cadre de plans de gestion fassent l'objet d'un examen.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

141. QUE davantage de terres de la Couronne soient consacrées à l'aménagement de parcelles modèles, dont des parcelles plantées de différentes essences non commerciales.

La politique forestière de 2006 contient une section détaillée relative aux stratégies et aux actions prévues pour l'aménagement des terres forestières publiques (pour obtenir plus de renseignements, voir les pages 4 à 7 de la politique)
http://www.gov.pe.ca/photos/original/EEF-ForPol-Eng.pdf.

142. QUE le gouvernement poursuive et intensifie ses efforts de mise en valeur des forêts, mais que ses politiques accordent une plus large place à la reconnaissance des avantages non commerciaux des arbres.

La politique forestière de 2006 représente un tournant dans la politique du gouvernement selon l'orientation suggérée par ces recommandations. Les objectifs du nouveau Forest Enhancement Program (programme de mise en valeur des forêts) http://www.gov.pe.ca/envengfor/index.php3?number=72560&lang=E laissent penser que c'est aussi le cas.

143. QU'une plus grande importance soit accordée à la gestion des feuillus dans la province, plus particulièrement dans le but d'approvisionner les plantations de feuillus.

Ce point a également été soulevé par la table ronde sur l'utilisation des terres exploitables (voir l'analyse de la recommandation 50 dans le rapport de la table ronde sur l'utilisation des terres exploitables).

144. QUE le gouvernement lance un programme d'enlèvement des arbres morts échelonné sur plusieurs années, en particulier en bordure des routes, dans les haies et à d'autres endroits de grande visibilité.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

145. QU'il soit interdit de procéder à des coupes à blanc le long de tous les cours d'eau de la province et que les coupes à blanc le long des routes fassent l'objet de restrictions accrues.

Des modifications ont été apportées à la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement) en restreignant trois activités de récolte dans une zone tampon de 15 mètres (voir l'analyse de la recommandation 25 du rapport de la table ronde sur l'utilisation des terres exploitables).

146. QUE les politiques forestières accordent une plus grande priorité aux éléments qui jouent un rôle complémentaire dans l'agriculture, notamment en accordant une plus grande attention à la préservation, à la mise en valeur et à la gestion des haies et autres brise-vent.

La Forests, Fish and Wildlife Division (division des forêts, de la pêche et de la faune) propose une aide aux propriétaires fonciers, tout comme le ministère de l'Agriculture sous la forme d'un financement pour la plantation d'arbres. Toutefois, des preuves visuelles et anecdotiques laissent supposer que la zone de haies et de brise-vent a considérablement diminué tandis que les fermes se sont agrandies.

147. QUE la province, de concert avec les municipalités et les groupes communautaires, élabore et mette en œuvre des mesures novatrices visant à mettre davantage l'accent sur les aspects non commerciaux de la foresterie, notamment la plantation de feuillus le long des routes, l'utilisation d'un plus grand nombre d'arbres dans l'aménagement paysager des édifices publics et le recours aux essences comme symboles pour souligner des événements marquants.

À cet égard, la Forests, Fish and Wildlife Division (division des forêts, de la pêche et de la faune) propose deux programmes, le Greening Spaces Program (programme « écologisation des espaces ») et le Hedgerow and Buffer Zone Planting Program (programme de plantation de zones tampons et de haies).

148. QUE le *Landscape Assistance Grant Program (programme de subvention aux aides paysagères)* bénéficie d'un meilleur financement et d'une plus grande publicité et que la participation des groupes municipaux et communautaires soit accrue.

Voir la recommandation 147.

EAUX ET EAUX USÉES

149. QUE la Province de l'Île-du-Prince-Édouard donne l'impulsion nécessaire pour faire en sorte que le Grand Charlottetown dispose de services d'eau et d'égout à long terme, en s'engageant notamment à partager les coûts avec différentes autorités et à promouvoir un effort coordonné pour disposer d'un service régional normalisé sous la direction d'une agence de l'eau élargie qui tirera parti de l'expertise très ancienne de la Charlottetown Water Commission.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Au début des années 1990, des discussions ont eu lieu entre les anciennes collectivités de Charlottetown, West Royalty, East Royalty, Parkdale, Sherwood, Bunbury et Southport concernant l'établissement d'un seul service d'eau pour la région. À la suite de cela, les Charlottetown Water and Sewer Utility (services d'eau et d'égout de Charlottetown) ont été mis en œuvre et ils alimentent maintenant les villes fusionnées qui composent la ville de Charlottetown. On note également que des étapes similaires avaient été franchies dans la région de Summerside, avec l'établissement d'un nouveau service régional destiné à alimenter les anciennes collectivités de Sherbrooke, Wilmot, Linkletter et St. Eleanors.

En 1995, la* Charlottetown Area Municipalities *Act (loi sur les municipalités du secteur de Charlottetown) et la* City of Summerside Act *(loi de la ville de Summerside) ont provoqué la création des nouvelles villes de Charlottetown et de Summerside ainsi que de celles de Cornwall et de Stratford. Résultat, plusieurs petits services d'eau et d'égout ont fusionné pour alimenter des zones bien plus grandes. Il s'en est suivi une approche plus coordonnée par rapport à la gestion des eaux et des eaux usées.

150. QU'un plan soit élaboré à l'échelle de la province pour faire en sorte que les collectivités et les autres régions densément peuplées disposent au besoin de réseaux d'aqueduc et/ou d'égouts hors site, en agrandissant ou en modernisant les

infrastructures actuelles ou en en construisant de nouvelles.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Depuis 1990, de nombreux nouveaux services d'eau municipaux ont été établis, alimentant principalement les zones urbaines qui reposaient auparavant sur des services sur place, y compris Tignish, Borden-Carleton, Cornwall, Stratford (Bunbury et Southport) et Montague. De plus, le développement des services régionaux d'alimentation en eau à Charlottetown et à Summerside a provoqué l'agrandissement des zones de service dans ces deux collectivités. Ces municipalités ont agrandi leurs zones de traitement des eaux usées jusqu'à leurs limites actuelles. De nouveaux services d'égout ont également été créés à Murray Harbour, Hunter River et dans la municipalité de villégiature.

Depuis 1995, la gestion et la planification de l'infrastructure d'eau et d'eaux usées centralisée ont considérablement évolué. En 2001, la province a annoncé « une stratégie en matière d'eau potable pour l'Î.-P.-É. » qui comprenait un certain nombre d'initiatives d'infrastructures sur site, centralisées et précises qui ont une fois de plus amélioré les services d'eau et d'eaux usées dans la province.

151. QUE la province affecte des ressources plus adéquates à l'amélioration ou à l'expansion des infrastructures dans les domaines de l'eau et des égouts afin que les coûts d'un programme plus intensif, basé sur le plan, soient partagés avec les municipalités.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Une série de programmes de financement en matière d'infrastructure provinciale/fédérale a été proposée aux municipalités depuis 1990 pour apporter des améliorations importantes à l'intégrité du système et agrandir le nombre de zones desservies existantes. Ces investissements ont été effectués par les trois niveaux du gouvernement, chacun contribuant à un tiers du coût.

152. QUE les municipalités ayant besoin de services hors site qui sont incapables d'obtenir le soutien des contribuables pour participer au plan provincial d'amélioration de leurs infrastructures dans les domaines de l'eau et des égouts ne soient plus admissibles par la suite au financement à coûts partagés de la province pour prendre des mesures correctives et que ce gel soit imposé pendant une période de dix ans.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

153. QUE les municipalités participant à ce plan provincial d'amélioration de leurs infrastructures dans les domaines de l'eau et des égouts examinent de nouvelles façons de relever ce défi, par exemple en envisageant d'utiliser le Programme d'autosuffisance; et qu'au minimum, le ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail (de concert avec la Commission des services publics de l'Île et la Fédération des municipalités) prépare du matériel d'information et le fournisse à toutes les municipalités de façon que les profanes qui sont associés à titre bénévole aux administrations municipales et les résidents locaux comprennent clairement les étapes juridiques, financières et pratiques qui doivent être suivies pour entreprendre un projet d'immobilisations de ce type ainsi que les solutions de rechange dont ils disposent selon les exigences de lotissement de grands lots, par exemple.

Cette recommandation a été mise en œuvre.

154. QUE les politiques provinciales, notamment au sujet de l'emplacement des édifices publics et de la délivrance de permis pour construire de nouveaux bâtiments, cherchent à promouvoir les collectivités qui ont pris des mesures pour préserver la qualité de leurs ressources en eau.

Certains progrès ont été réalisés grâce aux efforts relatifs à la stratégie en matière d'eau potable et grâce aux efforts du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts pour promouvoir une approche plus communautaire du programme de gestion et de planification des bassins hydrologiques.

155. QUE les mesures interdisant que les eaux d'égout brutes pénètrent dans les cours d'eau et les mesures fixant des normes pour l'installation et l'entretien des puits et fosses septiques situés sur les lieux fassent l'objet d'une large publicité et soit strictement appliquées.

Cette recommandation est en cours de mise en œuvre. Le gouvernement a examiné les règlements de la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement) et a mis à niveau les normes de construction pour

les puits et les systèmes sur site d'évacuation des eaux usées et, par une mise en œuvre continue, a traité les problèmes liés à la non-conformité. Un protocole pour les recherches sur la contamination des puits privés par le* colibacille *consiste en une inspection des systèmes sur site d'évacuation des eaux usées, avec remplacement obligatoire des composants ne respectant pas les normes ou des composants défectueux du système.

156. QUE les rôles et fonctions respectifs de la Commission des services publics, du ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail et du ministère de l'Environnement en matière d'eau et d'égout soient clairement définis et que des modifications soient apportées au besoin à la législation.

Ce problème continue d'évoluer dans le cadre de plusieurs initiatives telles que les consultations publiques sur la « gestion des terres et de l'eau par l'intermédiaire des bassins hydrologiques », la Drinking Water Strategy (stratégie en matière d'eau potable), le Alternative Land Use Services Program (programme des services d'utilisation alternative des terres) et le travail de la Commission on Nitrates in Groundwater (commission sur les nitrates dans l'eau souterraine); tous aidant à définir les rôles et les responsabilités et à fixer des objectifs futurs pour plusieurs ministères par un engagement du public, de la collectivité et des groupes d'utilisateurs.

157. QUE des mesures appropriées soient prises afin d'assurer une meilleure coordination dans le but de rationaliser la planification, le développement et la réglementation de l'eau et des égouts entre les ministères et la Commission des services publics, ainsi qu'entre les différentes autorités, les autres services publics et les autres agences.

Voir les recommandations 149 et 150. En ce qui concerne l'établissement des tarifs, cette responsabilité a été transférée de l'ancienne Commission des services publics aux villes et aux cités lors de la fusion de 1995.

158. QUE le ministère des Communautés, des Affaires culturelles et du Travail, de concert avec le ministère de l'Agriculture, sensibilise davantage le public à la façon d'empêcher la contamination localisée de l'eau souterraine, en particulier lorsque des déchets dangereux ou des pratiques agricoles sont à l'origine de cette contamination.

Le ministère directeur chargé des problèmes présentés par cette recommandation a été le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts. Des progrès ont été réalisés grâce à la Drinking Water Strategy (stratégie en matière d'eau potable) qui comprenait des examens du règlement relatif aux systèmes d'évacuation des eaux usées et aux puits, l'élaboration d'un règlement concernant les systèmes centralisés de traitement des eaux usées et d'approvisionnement en eau (y compris des dispositions pour la protection des champs de captage), ainsi que le programme de réservoir souterrain et un programme permanent de contrôle des pesticides. D'autres mesures importantes ont été les étapes franchies par le ministère de l'Agriculture afin d'offrir une aide technique et financière aux fermiers pour les améliorations environnementales grâce à plusieurs programmes. Une des réussites clés à cet égard a été une amélioration importante des installations d'entreposage du fumier. Pourtant, on ne peut pas dire que ces initiatives ont apporté des améliorations significatives aux indicateurs clés de la qualité de la surface et de l'eau souterraine (voir l'Annexe VII).

159. QUE le plan général d'utilisation des terres de la province comporte un encadrement des projets d'aménagement destiné à la protection des bassins hydrographiques dans le but de préserver la qualité de l'eau.

Le gouvernement a adopté le bassin hydrologique comme la zone fondamentale de gestion de l'eau et a placé en priorité la gestion et la planification des bassins hydrologiques communautaires. Cette approche a été soutenue par l'intermédiaire de la consultation publique relative aux bassins hydrologiques du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts ainsi que par la Commission on Nitrates in Groundwater (commission sur les nitrates sans l'eau souterraine). Le ministère continue d'explorer les possibilités avec les groupes communautaires concernant la demande du « bassin hydrologique » comme élément de base pour les structures de gouvernance locale.

DÉCHETS

La question n'est pas du ressort de la commission.

160. QU'une plus grande importance soit accordée au programme d'enlèvement des véhicules abandonnés et, notamment, que son existence fasse l'objet d'une plus large publicité et que l'on redouble d'effort pour que le public collabore à l'enlèvement des carcasses d'automobiles abandonnées dans toute la province.

161. QUE les dispositions actuelles de la *Automobile Junk Yards Act* (loi sur les parcs à ferraille automobiles) soient strictement appliquées pour assurer que les cimetières de voitures soient éliminés au moyen du programme d'enlèvement des véhicules abandonnés ou que les carcasses soient entreposées dans un parc à ferrailles dûment agréé et que ces parcs à ferrailles et leur contenu soient entièrement dissimulés de la vue conformément à la *Loi*.

162. QUE les sanctions prévues par la *Automobile Junk Yards Act* (loi sur les parcs à ferraille automobiles) soient modifiées pour que l'amende imposée au titre de la première infraction soit d'au moins 100 $ et ne puisse excéder 1000 $ (avec une peine d'emprisonnement d'un maximum de 30 jours en cas de défaut de paiement) et que l'amende en cas de récidive ne soit pas inférieure à 1000 $, une peine d'emprisonnement d'au moins 90 jours étant alors imposée en cas de défaut de paiement.

163. QUE l'équipement et l'outillage agricoles abandonnés fassent partie du programme de recyclage des véhicules abandonnés.

164. QUE la *Automobile Junk Yards Act* (loi sur les parcs à ferraille automobiles) soit modifiée pour que ses dispositions s'appliquent dorénavant à l'équipement et à l'outillage agricoles.

165. QUE le ministère de l'Environnement mette sur pied un programme d'élimination des matières dangereuses et qu'un tel programme comprenne à la fois un volet d'éducation du public au sujet de ce qui constitue un déchet ménager dangereux et un système immédiat et continu de collecte et d'élimination de ce type de déchets.

166. QUE le ministre de l'Environnement étudie l'effet des règlements sur le contrôle des déchets sauvages après une année d'application et, si l'abandon de détritus provenant de la restauration-minute reste problématique, que la Province de l'Île-du-Prince-Édouard envisage l'imposition de mesures plus draconiennes, par exemple un prélèvement de cinq (5) cents l'unité pour chaque emballage ou ustensile jetable utilisé par les établissements de restauration-minute, l'interdiction d'utiliser certains types d'emballages perdus et/ou l'imposition d'amendes beaucoup plus lourdes pour sanctionner l'abandon de détritus.

167. QUE la province demande au gouvernement du Canada d'adopter des mesures afin de réduire efficacement la quantité de courrier poubelle.

168. QUE la province passe en revue tous ses besoins en papier dans le but d'éliminer le gaspillage et, chaque fois que cela est possible, de participer à des programmes de recyclage du papier et de créer une demande pour le papier recyclé. En particulier, pour faire preuve de leadership politique, le matériel et les fournitures de papeterie ainsi que les cartes de vœux utilisées par le premier ministre et les membres du cabinet devraient être fabriqués au moyen de papier recyclé et la pratique consistant à envoyer une grande quantité de cartes de vœux à Noël devrait être éliminée. De plus, les publications gouvernementales de grande notoriété, comme les brochures touristiques et les rapports annuels des ministères, devraient si possible être publiées sur du papier recyclé.

169. QUE la province invite la faculté d'administration de U.P.E.I. à demander à ses étudiants de mener des études de faisabilité afin de déterminer quelles sont les industries de recyclage qui pourraient être implantées à l'Île-du-Prince-Édouard.

PRODUITS CHIMIQUES

170. QUE la province entreprenne une enquête exhaustive sur les pesticides afin de déterminer quels sont exactement les pesticides utilisés, qui les utilise, à quelle fréquence, à quelles doses, sur combien d'acres, à quels endroits et en quelles quantités, et s'ils sont utilisés dans les fermes, dans les forêts ou en milieu résidentiel.

Cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. Les fermiers et les opérateurs d'antiparasitaires commerciaux doivent, en vertu de la* Pesticides Control Act *(loi sur le

contrôle des pesticides) tenir des registres concernant toutes les applications de pesticides de la manière décrite par le règlement (paragraphe 9(1)).

171. QUE les vendeurs autorisés aient l'obligation de tenir des registres faisant état de la vente ou autre aliénation de pesticides, que ces registres indiquent précisément de quels pesticides il s'agit (et ne se contentent pas de faire état des catégories composites, soit les insecticides, les herbicides et les fongicides), que la communication de ces données sous forme de rapport annuel soit obligatoire et que la province institue une banque de données renfermant cette information.

Pour se voir délivrer un permis, les vendeurs doivent signaler toute vente de pesticides au ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts chaque année (article 12 du règlement). Le rapport produit par le ministère est accessible au public et présente une liste des ventes par matière active classée en trois catégories : herbicides, insecticides et fongicides.

172. QUE la province prépare et mette en œuvre, relativement aux produits chimiques utilisés comme pesticides, un plan graduel imposant des contrôles réglementaires plus stricts et que ce plan prévoie un régime de permis obligatoires pour tous les utilisateurs ainsi que des cours de sécurité obligatoires qui devront avoir été suivis avant qu'un permis ne puisse être obtenu ou renouvelé.

Les nouveaux règlements en vertu de la* Pesticide Control Act *(loi sur le contrôle des pesticides) sont entrés en vigueur en 2005. Un certain nombre de modifications ont été apportées en réponse au rapport de février 2004 du conseil consultatif dans le domaine de l'environnement http://www.gov.pe.ca/photos/original/ee_pesticides04.pdf. Parmi les modifications apportées, il est clairement indiqué que les normes en matière de pesticides sont celles établies en vertu de la* Pest Control Products Act (loi sur les produits antiparasitaires) fédérale. *Vous pouvez trouver un résumé des modifications apportées dans le bulletin de renseignements http://www.gov.pe.ca/photos/original/eef_agchanges.pdf.

173. QUE le gouvernement informe les utilisateurs de pesticides de leur responsabilité éventuelle en common law.

La question de la responsabilité est couverte par les programmes de formation obligatoires offerts aux fermiers, aux vendeurs et aux opérateurs d'antiparasitaires commerciaux. Il n'y a aucune preuve que le gouvernement a fait de même pour les utilisateurs de pesticides de classe « domestique » utilisés à des fins cosmétiques sur une propriété privée.

174. QUE les règlements de la *Pesticides Control Act* (loi sur le contrôle des pesticides) prévoient des normes en matière de pulvérisation des sols.

L'article 39 des règlements établis en vertu de la* Pesticides Control Act *(loi sur le contrôle des pesticides) établit une norme de limite de vitesse du vent pour la pulvérisation des sols. Un certain nombre d'autres articles des règlements traitent de sujets tels que l'entretien des tampons, le remblayage et le nettoyage, la certification et la tenue de registres.

175. QUE les règlements sur le contrôle des pesticides renferment des mesures concernant l'utilisation sécuritaire des produits chimiques en milieu résidentiel.

Des progrès ont été réalisés dans ce domaine. Les présents règlements s'appliquent à l'utilisation et à la vente de pesticides de classe « domestique » et stipulent clairement que ces derniers doivent être utilisés conformément à l'étiquette, en vertu de la* Pest Control Products Act (loi sur les produits antiparasitaires) *fédérale. Les articles 24 et 25 des règlements de la* Pesticide Control Act *(loi sur le contrôle des pesticides) requièrent la publication et la notification obligatoires pour les applications structurelles de pesticides et les applications sur des paysages résidentiels. Enfin, le gouvernement a récemment annoncé qu'il ferait passer des lois interdisant la vente de pesticides « cosmétiques » à partir de 2010.

176. QUE la banque de données sur les pesticides renferme, au sujet des produits chimiques agricoles, des renseignements comme les compatibilités et incompatibilités, les effets « cocktail », la bioamplification et d'autres données susceptibles d'aider les producteurs à donner des garanties en matière de sécurité

sanitaire des aliments et à améliorer ces garanties.

L'agence fédérale de réglementation de la lutte antiparasitaire gère ces banques de données. Ici, la formation pour tous les agents certifiés inclut l'enseignement des compatibilités et des incompatibilités ainsi que les effets « cocktail » connus et la bioamplification, etc.

177. QUE la province poursuive et accélère ses programmes de sensibilisation et d'information du public au sujet de l'utilisation sécuritaire de tous les produits chimiques, lesquels comprendraient des mesures destinées aux utilisateurs occasionnels de pesticides et de produits chimiques ménagers.

La Société de gestion des déchets de l'Île ou le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts n'ont pas vraiment démontré qu'ils ont fait plus d'efforts d'enseignement dans ce domaine. Le ministère est en train de créer un CD pour les propriétaires concernant la bonne utilisation et la bonne destruction des pesticides de classe domestique.

178. QUE l'on établisse, à l'échelle de la province, un répertoire des utilisations d'engrais et de chaux et que, sur la base des données recueillies, des normes de protection de l'eau souterraine (notamment, si nécessaire, la désignation des secteurs de bassins versants dans lesquels l'enrichissement des sols au moyen d'additifs est limité ou interdit) soient élaborées.

Voir le « Report of the Commission on Nitrates in Groundwater » (rapport de la commission sur les nitrates dans l'eau souterraine) http://www.gov.pe.ca/publications/getpublication.php3?number=1417. Le rapport propose des modifications importantes aux pratiques agricoles, y compris la rotation obligatoire des cultures tous les trois ans et un système de calcul/gestion des nutriments pour tous les cultivateurs et pour tous les éleveurs. Le gouvernement provincial analyse le rapport et des agents travaillent sur un plan de mise en œuvre sur cinq ans pour les 43 recommandations. Cependant, le gouvernement n'a pas annoncé publiquement ses plans.

179. QUE le public soit mieux informé de la meilleure manière d'employer des engrais et de la chaux et des dangers qu'une utilisation imprudente fait courir à l'environnement.

Voir la recommandation 178.

MAUVAISES HERBES

180. QUE la Province de l'Île-du-Prince-Édouard lance immédiatement une offensive contre les mauvaises herbes en adoptant toute une gamme de mesures dont la mise en application de lois visant à éradiquer les mauvaises herbes préjudiciables à la communauté agricole; la préparation d'une campagne de sensibilisation du public aux effets nocifs des mauvaises herbes; la mise en œuvre de mesures de désherbage sur les terres publiques, plus particulièrement celles dont l'Agricultural Development Corporation est propriétaire ou locataire; la création d'incitatifs ou de prix pour récompenser les efforts particulièrement dignes d'éloges dans la lutte contre les mauvaises herbes en collaboration avec toute organisation du secteur privé qui a des objectifs d'embellissement; et l'encouragement des municipalités à adopter des mesures de désherbage sur les terrains qui relèvent d'elles.

Il n'y a aucune preuve que cette recommandation a été suivie par le gouvernement et l'agro-industrie. La* Weed Control Act *(loi sur la destruction des mauvaises herbes) et les règlements confèrent au ministre de l'Agriculture le pouvoir de désigner un organisme comme « mauvaise herbe nuisible ». La seule espèce répertoriée par un règlement particulier est la salicaire pourpre, désignée mauvaise herbe nuisible en 1987.

ÉROSION ET DÉGRADATION DES SOLS

181. QUE tous les baux de l'Agricultural Development Corporation renferment des clauses relatives aux mesures de conservation des sols qui précisent les obligations du propriétaire et du locataire. Au minimum, ces baux devraient clairement indiquer le cycle de rotation des cultures exigé du locataire, la préservation de ceintures de verdure le long des ruisseaux et autres cours d'eau et les secteurs du bien-fonds qui nécessitent des pratiques de gestion foncière particulières, comme le labour et

la récolte suivant les courbes de niveau ou l'aménagement, la préservation ou la mise en valeur de haies.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Le type de bail utilisé par le ministère des Transports et des Travaux publics pour les terres agricoles stipule que les terres doivent être cultivées, utilisées et gérées « comme il convient » et conformément à la* Agricultural Crop Rotation Act *(loi sur la rotation des cultures agricoles) et aux dispositions relatives aux zones tampons de la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement). Le bail fait aussi mention d'un plan de contrôle de l'érosion devant être appliqué à la propriété pendant la première année du bail.

182. QUE toutes les hypothèques consenties par l'Agricultural Development Corporation et la Prince Edward Island Lending Authority renferment des covenants qui énoncent des mesures de conservation appropriées ainsi que des procédures d'exécution pour faire en sorte que ces clauses soient respectées.

Voir la recommandation 181.

183. QUE la totalité des programmes destinés à la communauté agricole qui bénéficient d'un financement soient passés en revue et, dans la mesure du possible, révisés afin que les pratiques de conservation des sols deviennent des obligations liées à certains de ces programmes. Pour commencer, l'admissibilité à l'assurance-récolte devrait dépendre de l'adoption par l'agriculteur visé de bonnes pratiques de rotation des cultures, et l'achat de chaux subventionnée devrait être réservé aux agriculteurs qui sont prêts à passer des accords de préservation des ceintures de verdure le long des cours d'eau.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre dans le cas de l'admissibilité à l'assurance-récolte. Cela étant, le programme de gérance de l'agriculture Île-du-Prince-Édouard – Canada offre un soutien technique et financier aux fermiers pour les initiatives environnementales. Un des critères d'admissibilité est la réalisation d'un plan agricole environnemental amélioré dans les cinq dernières années. La conformité du fermier à ce plan demeure volontaire et l'aide financière n'est pas conditionnelle.

184. QUE le ministère de l'Agriculture, en collaboration avec l'Agricultural Development Corporation, établisse un contrat de location type simplifié incorporant des mesures de base de conservation des sols et invitant les parties qui veulent prendre ou donner à bail des terres à utiliser des contrats de bail écrits qui pourraient s'inspirer de ce contrat type. De plus, le ministère de l'Agriculture et l'Agricultural Development Corporation devraient fournir aux locateurs et aux locataires de terres agricoles de l'information sur l'indemnisation du locateur/locataire au titre de la détérioration des terres et sur les avantages inutilisés découlant de l'investissement à long terme que le locataire a fait dans les terres.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Le type de bail utilisé par le ministère des Transports et des Travaux publics pour les terres agricoles stipule que les terres doivent être cultivées, utilisées et gérées « comme il convient » et conformément à la* Agricultural Crop Rotation Act *(loi sur la rotation des cultures agricoles) et aux dispositions relatives aux zones tampons de la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement). Le bail fait aussi mention d'un plan de contrôle de l'érosion devant être appliqué à la propriété pendant la première année du bail.

185. QUE les éventuels allégements d'impôt foncier au titre de l'utilisation agricole des terres obligent les locateurs à passer par écrit des baux à long terme renfermant des clauses de conservation des sols afin d'être admissibles à de tels allégements.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Cependant, la province n'accorde pas d'allègement d'impôts fonciers en vertu du programme environnemental de crédit d'impôts fonciers pour les propriétaires fonciers pour lesquels la loi exige de mettre de côté les terres agricoles dont la pente est supérieure à 9 %, dont les terres arrivent dans la zone tampon d'un cours d'eau ou qui choisissent d'installer certaines « structures agricoles respectueuses de l'environnement ».

186. QUE l'Agricultural Development Corporation fasse un inventaire de ses avoirs fonciers afin de déterminer quelles sont les parcelles qui se prêtent le mieux à des mesures de conservation à long terme et se fixe ensuite des priorités pour mettre en œuvre ces mesures pour que ces parcelles puissent servir de projet-pilote pour le

monde agricole. Ces projets-pilotes devraient être à frais partagés en vertu d'un accord passé par écrit par le locateur et le locataire, leurs obligations financières respectives étant déterminées par des facteurs comme la durée du bail et la valeur de ces améliorations à l'expiration du bail.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

187. QU'un programme de reconnaissance soit élaboré afin de souligner les efforts des agriculteurs qui pratiquent de bonnes méthodes de conversation des sols. Les récipiendaires devraient se voir remettre des affiches qu'ils pourraient placer sur les terres qui ont bénéficié de ces pratiques de conservation.

La Fédération de l'agriculture et la PEI Soil and Crop Improvement Association (association sur l'amélioration des cultures et des sols de l'Î.-P.-É.) ont établi des programmes et des récompenses afin d'encourager l'adoption de meilleures pratiques de conservation des sols.

188. QUE l'Agricultural Development Corporation et le ministère de l'Agriculture procèdent à l'élaboration et à la promotion d'un programme d'échange de terrains qui inciteraient un plus grand nombre d'agriculteurs à échanger des parcelles pour de courtes périodes afin de faciliter une plus grande rotation des cultures et d'améliorer les pratiques de gestion foncière.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

189. QUE la sensibilisation aux problèmes de conversation des sols soit étendue au grand public au lieu d'être limitée au monde agricole et que cet objectif soit atteint grâce à toute une gamme de moyens, notamment la préparation d'une brochure sur l'érosion du sol à l'intention de tous les propriétaires, qui pourrait leur être envoyée en même temps que leur facture d'impôt foncier, la diffusion du contrat-type de bail à tous les propriétaires possédant plus de 5 acres de terrain et l'encouragement des médias de la région à jouer un rôle dans la sensibilisation du public à cette question.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

IMPÔTS FONCIERS

190. QUE le ministère des Finances procède à une révision du régime actuel d'imposition foncière afin de déterminer notamment quels seraient les effets de l'adoption d'une modification sans incidence sur les recettes de la taxe commerciale afin d'adopter à l'échelle provinciale un taux provincial-municipal unique assorti d'une redistribution de la portion municipale de la taxe entre les municipalités en fonction de leur population; et que les conclusions d'une telle révision fassent l'objet d'un débat public avant que les changements ne soient mis en œuvre.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. En 1990, le taux d'imposition pour l'impôt foncier provincial non commercial et commercial était uniforme et représentait 1,50 $ par tranche de 100 $ d'évaluation. Les résidents de l'Î.-P.-É. recevaient un crédit de 0,75 $ pour les évaluations non commerciales. Chaque municipalité fixe ses propres taux commerciaux et non commerciaux selon les services offerts. Malgré le fait que la valeur du crédit soit passée de 0,75 $ à 0,50 $, la situation est la même qu'en 2009.

191. QUE la province conserve l'article 5 de la *Real Property Tax Act* (loi sur l'impôt foncier) et que, dans le cas où des procédures judiciaires aboutiraient à une invalidation des dispositions de cet article, la province remplace alors les recettes fiscales perdues en introduisant une autre forme d'imposition.

L'article 5 de la* Real Property Tax Act *(loi sur l'impôt foncier) a survécu à de nombreux défis légaux et s'applique toujours.

192. QUE les avantages fiscaux dont bénéficient actuellement les biens agricoles et les agriculteurs sérieux en vertu des dispositions de la *Real Property Assessment Act* (loi sur l'évaluation foncière) et de la *Real Property Tax Act* (loi sur l'impôt foncier) ne soient accordés que si le contribuable a déposé auprès de la province une déclaration solennelle attestant qu'il est admissible à ces avantages fiscaux et qu'il s'est conformé aux dispositions de la *Real Property Assessment Act* (loi sur l'évaluation foncière).

Cette recommandation a été mise en œuvre.

193. QUE les politiques d'aménagement du territoire pour la préservation à long terme de la vocation agricole des terres agricoles soient liées à ces mesures fiscales.

Il n'existe aucune politique d'aménagement du territoire qui encourage la préservation à long terme des terres pour leur utilisation agricole.

194. QUE le ministère des Finances respecte les dispositions de la *Real Property Tax Act* (loi sur l'impôt foncier) lorsque des terres sont vendues parce que les impôts fonciers sont en souffrance, que ces ventes ne soient pas arrêtées pour le simple motif que le titre de propriété est entaché d'un vice et que la *Real Property Tax* Act (loi sur l'impôt foncier) soit modifiée afin de clarifier que l'acquéreur de bonne foi à une vente pour défaut de payer les impôts acquiert le titre de propriété de la Couronne et non le titre du contribuable en défaut.

Le paragraphe 17(3) de la* Real Property Tax Act *(loi sur l'impôt foncier) stipule que l'acheteur reçoit un titre libre de propriété exempt de toute charge. L'acte fiscal en question (formulaire H des règlements) indique clairement que la propriété est transférée par acte formaliste par le Trésor provincial à l'acheteur. Aucune modification n'a été apportée à la pratique qui consiste à mettre une vente pour taxe en suspens en attente de la clarification du titre.

SIGNALISATION

La question n'est pas du ressort de la commission. Cependant, la commission note que le gouvernement a commandé un examen détaillé de sa politique de signalisation par le Signage Policy Review Committee (comité d'examen des politiques de signalisation). Le comité a rapporté ses constatations en 2001.

195. QUE la province examine sa signalisation routière aux points d'entrée dans le but de réduire, lorsque cela est possible, son impact actuel à ces endroits.

196. QUE le gouvernement procède à une étude de ses panneaux indicateurs dans la province et, en particulier, que des données sur les distances soient ajoutées sur ces panneaux à mesure qu'ils sont réparés ou remplacés; que des recherches soient menées afin de trouver une manière sûre et efficace d'indiquer le numéro des routes sur les poteaux de lignes de transmission et que les résultats de ces recherches servent à augmenter la signalisation routière, en particulier sur les routes rurales et celles qui ne font pas partie du réseau artériel; que le fléchage annonçant les grands centres situés à de grandes distances fasse davantage mention d'un plus grand nombre de villes et villages situés sur la route en question; que l'aspect du fléchage, en particulier celui qui annonce les communautés, soit révisé et, au besoin, que les panneaux routiers soient réparés ou que leur aspect et/ou leur emplacement soient améliorés; et qu'un plus grand nombre de rivières, de ruisseaux et de chemins ruraux soient signalisés au moyen de petits marqueurs.

197. QUE la province clarifie son domaine de compétence en matière de signalisation et modifie sa législation pour refléter une plus grande cohérence.

198. QUE les règlements de la *Highway Advertisements* Act (loi sur la signalisation routière) soient modifiés afin d'exempter de l'obligation de détenir une autorisation les petites enseignes qui annoncent les sites patrimoniaux ou donnent des renseignements de nature historique, les enseignes familiales qui donnent le nom du maître de maison, les panneaux qui indiquent les essais en champ, les projets de conservation ou d'autres types de projets de nature foncière et les affiches ou panneaux qui annoncent une forme de reconnaissance, de prix ou de mérite, et que les secteurs tant public que privé favorisent le recours à une signalisation de meilleure qualité à ces différentes fins.

199. QUE les règlements de la *Highway Advertisements* Act (loi sur la signalisation routière) soient révisés afin de clarifier le lien qui existe entre les articles 4 et 4.1 et de trouver la raison pour laquelle ces dispositions renferment des normes différentes en matière de taille et de hauteur, et que ces règlements soient modifiés comme il convient.

200. QUE la signalisation qui était de type mobile et qui est maintenant fixée à une base permanente ne soit pas autorisée dans la province et que la signalisation de cette nature qui est actuellement utilisée soit retirée par application du processus d'exécution forcée.

201. QUE l'interdiction frappant la signalisation mobile soit imposée dans toute la a province.

202. QUE les règlements de la *Highway Advertisements Act* (loi sur la signalisation routière) soient modifiés afin de retirer l'exemption d'autorisation dont bénéficient actuellement les campagnes de publicité concernant les élections fédérales, provinciales, municipales ou les élections relatives aux commissions scolaires régionales; que cette publicité puisse être autorisée, sans aucun frais, à condition que le ou les requérants s'engagent personnellement à enlever cette publicité une fois l'élection en question terminée; et que ces dispositions soient strictement appliquées.

203. QUE la *Highway Advertisements Act* (loi sur la signalisation routière) soit modifiée afin de permettre l'enlèvement non seulement de la « publicité » (comme le prévoit l'article 4 de la *Loi* dans sa version actuelle), mais également de tout dispositif ou support structurel utilisé dans le cadre de la partie publicitaire de la signalisation et qu'une fois cette modification adoptée, toute exécution de la *Loi* qui prescrit l'enlèvement d'une publicité s'accompagne de l'enlèvement du dispositif ou support structurel utilisé pour cette publicité.

204. QUE les règlements de la *Highway Advertisements Act* (loi sur la signalisation routière) soient modifiés afin de prévoir que toutes les enseignes sont autorisées à condition de ne pas être abandonnées ou négligées; qu'un permis peut être révoqué en tout temps pour manquement à une condition quelconque, moyennant préavis; que l'enseigne doit alors être réparée ou remplacée pour obtenir le rétablissement du permis et que l'omission de le faire peut entraîner l'enlèvement de l'enseigne exactement comme si aucun permis n'avait été dûment délivré pour la placer.

205. QUE la province encourage les agences immobilières à adopter une position plus responsable en limitant le nombre d'enseignes et, en particulier, à enlever rapidement ces enseignes une fois qu'une propriété a été vendue, à remplacer les enseignes dont les couleurs ont passé ou qui sont en mauvais état et à placer dans leurs bulletins hebdomadaires de petites cartes indiquant la direction à suivre plutôt que d'avoir recours à l'utilisation généralisée de panneaux et d'enseignes dans les régions rurales.

206. QUE la *Highway Advertisements Act* (loi sur la signalisation routière) soit modifiée afin de légaliser le fait qu'il est dans l'intérêt public de protéger les paysages ruraux et urbains; de donner un statut juridique au Réseau de signalisation routière; de préciser les objectifs et les buts du programme du Réseau de signalisation routière (notamment celui d'offrir, pour donner les directions, un autre mode de signalisation que la publicité le long des routes); et d'indiquer les règles en vertu desquelles un requérant peut se voir refuser une signalisation ou le nombre d'affiches du Réseau de signalisation routière que renfermait sa demande.

207. QUE le ministère du Tourisme et des Parcs fournisse à chaque exploitant de station-service de la province une carte routière provinciale type sous forme d'affiche en lui demandant de la placer à une fenêtre pour qu'elle puisse être consultée depuis l'extérieur; que le Ministère encourage les organismes touristiques et autres organismes commerciaux locaux à compléter cette carte provinciale au moyen de cartes locales ou d'autre matériel de promotion donnant les directions à suivre pour trouver les entreprises au lieu d'utiliser des panneaux indicateurs pour annoncer les entreprises locales.

208. QUE la province fasse la promotion d'un meilleur encadrement de la signalisation en adoptant certaines normes minimales additionnelles applicables à toutes les municipalités (sauf Charlottetown et Summerside); que les municipalités puissent exercer un contrôle plus rigoureux que ces normes minimales; que ces normes minimales s'appliquent aux municipalités de Charlottetown et de Summerside si elles n'ont pas accepté des normes comparables dans les 24 mois; et que la province aide les municipalités à élaborer des arrêtés municipaux en matière de contrôle de la signalisation.

209. QU'en plus des normes minimales actuelles, les enseignes extérieures affichant des tarifs et les enseignes lumineuses extérieures à éclairage intermittent soient totalement interdites.

210. QUE l'utilisation d'affiches du Réseau de signalisation routière comme marqueurs d'entrées privées soit découragée à moins que la sécurité routière ou l'obscurité des lieux ne rende de telles affiches nécessaires ou souhaitables; et que le programme H.I.S.S. soit fortement réduit dans les régions où la densité d'établissements

commerciaux ne justifie pas l'utilisation généralisée de panneaux indicateurs des directions ou des distances et où le nombre de commerces se traduirait par une succession interminable d'affiches du Réseau de signalisation routière le long de la route.

211. QUE la province continue à travailler de concert avec les organisations commerciales pour donner aux propriétaires d'entreprises de l'information sur une signalisation de haute qualité et sur l'importance du contrôle de la signalisation.

212. QUE les fleurs et la végétation naturelle soient plus à l'honneur sur les enseignes conçues par les secteurs public et privé.

213. QUE l'interdiction de placer des enseignes sur le bord des routes (en particulier les enseignes improvisées du type « Pommes de terre nouvelles à vendre») soit strictement appliquée.

LIEN FIXE

La question n'est pas du ressort de la commission.

214. QUE dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada déciderait de donner suite au projet de lien fixe, la Province de l'Île-du-Prince-Édouard entreprenne une évaluation critique de ses besoins routiers futurs non seulement pour déterminer comment compenser de manière appropriée l'augmentation de la circulation sur le réseau routier de la province mais également pour planifier les changements qui doivent être apportés au réseau afin de répondre à ces nouveaux besoins.

215. QUE dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada déciderait de donner suite au projet de lien fixe, la province fasse tout son possible pour garantir que des normes appropriées très élevées de conservation de l'apparence du lien fixe feront partie du contrat passé entre le promoteur et le gouvernement du Canada.

216. QUE dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada déciderait de donner suite au projet de lien fixe, la province s'assure qu'elle dispose des mesures législatives voulues pour réglementer les rejets de drague de façon à préserver l'intégrité du paysage et à protéger l'environnement.

217. QUE dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada déciderait de donner suite au projet de lien fixe, la province joue un rôle proactif afin de réduire au maximum la détérioration esthétique causée par les phases de préconstruction et de construction du projet.

218. QUE dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada déciderait de donner suite au projet de lien fixe, la province reconnaisse les besoins particuliers en matière d'infrastructure de la région de Borden, notamment en ce qui concerne l'aménagement d'un système d'approvisionnement en eau, et réponde de façon positive en aidant la communauté à répondre à ces besoins.

219. QUE dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada déciderait de donner suite au projet de lien fixe, la province et les administrations locales de la région de Borden adoptent une position forte et proactive en matière d'aménagement du territoire dans la région.

220. QUE dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada déciderait de donner suite au projet de lien fixe, la province fournisse immédiatement un large soutien en matière d'aménagement du territoire à Borden et à sa région environnante, notamment les services professionnels d'un planificateur de l'utilisation du sol et d'un architecte-paysagiste, et que ces experts possèdent une certaine expertise dans le domaine de l'aménagement du territoire en milieu rural et/ou de la planification des méga-projets.

221. QUE dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada déciderait de donner suite au projet de lien fixe, la province adopte une planification d'urgence globale, étroitement alignée sur son plan général d'utilisation des sols, afin d'accentuer les aspects positifs de ce projet et d'en atténuer les effets négatifs éventuels.

ANNEXE VI

MISE À JOUR DES RECOMMANDATIONS DE LA TABLE RONDE SUR L'UTILISATION ET L'INTENDANCE DES TERRES EXPLOITABLES - 1997

QUALITÉ DES SOLS

1. Nous recommandons que la responsabilité de la préservation de la qualité du sol, de la lutte contre le risque d'érosion et de l'établissement de zones riveraines (tampons) soit dévolu au propriétaire foncier plutôt qu'au locataire ou au preneur à bail, et que cette responsabilité soit légalement reconnue. La totalité des programmes, politiques et mesures législatives mis en œuvre par le gouvernement et les groupes industriels doivent respecter ce principe.

   La table ronde a fait cette recommandation à titre d'énoncé de principe « général » visant à souligner la nécessité que le propriétaire foncier accepte la responsabilité de la qualité des sols. Un examen des programmes, des politiques et des mesures législatives qui ont été adoptés depuis le rapport de la Table ronde indique que ce principe est reconnu et respecté, à tout le moins par le gouvernement.

2. Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provincial apportent aux organismes agricoles le soutien financier nécessaire afin de leur permettre de promouvoir le Projet de plan de ferme environnementale et d'offrir des plans à tous les agriculteurs d'ici la fin de l'année civile 2000.

   Le processus amélioré de planification environnementale de la ferme a succédé à l'initiative dont il est question dans la recommandation susmentionnée et il a été lancé en 2004. Bien qu'il s'agisse toujours d'un programme facultatif, le parachèvement d'un plan est une condition préalable à l'obtention des incitations financières offertes par l'entremise de différents programmes de gestion de l'environnement parrainés par le gouvernement. Le programme est administré par la Fédération de l'agriculture (http://www.peiefp.ca)).

3. Nous recommandons que le gouvernement, de concert avec les secteurs de la production et de la transformation de la pomme de terre, mette sur pied un programme de récompenses qui portera le nom de « Prix du lieutenant-gouverneur pour la conservation des sols ».

   En réponse à cette recommandation, le ministère de l'Agriculture et la Fédération de l'Agriculture ont créé un prix qui porte maintenant le nom de « Prix Gilbert R. Clements pour l'excellence en planification environnementale à la ferme ».

4. Nous recommandons que la Station de recherches de Charlottetown d'Agriculture et d'Agroalimentaire Canada accorde une priorité plus élevée à la recherche et à l'expérimentation de meilleures pratiques de conservation des terres affectées à la culture de la pomme de terre, plus particulièrement :

   - en menant des recherches sur les cultures commerciales susceptibles de remplacer la pomme de terre dans la rotation des cultures,
   - en menant des recherches sur l'impact de différents régimes de rotation de la pomme de terre sur les teneurs de matières organiques des sols,
   - en menant des recherches sur la production de pommes de terre au moyen d'un travail réduit au sol et
   - en expérimentant des pratiques de conservation des terres dans des fermes privées.

   Dans son aperçu de programme, le Centre de recherches sur les cultures et les bestiaux d'Agriculture et d'Agroalimentaire Canada énumère la conservation des sols et de l'eau et les systèmes de production durable parmi ses différentes priorités (http://www4.agr.gc.ca/resources/prod/doc/science/pdf/CLRC-CRCB_f.pdf). Il n'existe aucune indication qu'il y a eu ou qu'il y aura une expansion de ces domaines de recherches.

5. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts et les organismes agricoles de l'Île continuent à soutenir les initiatives du Centre de conservation des sols et

de l'eau de l'Est du Canada, notamment celles qui ont une application pratique pour la conservation des sols et de l'eau à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le dernier rapport annuel du Centre (2006-2007) indique qu'il reste actif dans les domaines de la recherche et du transfert de technologie dans la conservation des sols et de l'eau. L'Île-du-Prince-Édouard est représentée au conseil d'administration par des représentants du gouvernement et de l'industrie et un certain nombre de projets parrainés par le Centre sont en cours dans notre province, en particulier dans les secteurs de l'agro-foresterie, de la gestion des éléments nutritifs et de la conservation des sols (http://www.ccse-swcc.nb.ca/).

6. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts augmente progressivement le budget de fonctionnement de l'Unité des sols et de l'eau et du Laboratoire d'essais du sol et des aliments pour animaux de 25 pour cent par an au cours des exercices financiers 1998-1999 et 1999-2000, que ce financement soit affecté à la conservation et à l'amélioration des sols et qu'il soit ensuite maintenu à ce niveau accru.

   Les budgets sont restés relativement constants depuis que cette recommandation a été faite.

7. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts termine le travail effectué sur l'indice de risque d'érosion du sol afin qu'il puisse être utilisé d'ici la campagne agricole de 1998.

   Cette recommandation a été mise en oeuvre, et le processus amélioré de planification environnementale de la ferme utilise l'indice dans le cadre du processus d'auto-évaluation de la ferme.

8. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts apporte les améliorations nécessaires au Système d'information géographique afin que les paramètres suivants puissent être mesurés et faire l'objet de rapports sur une base continue, avec une marge de précision de plus ou moins 10 %, à compter de la campagne agricole de 1998 :

   - la superficie des terres par récolte dominante et type de couverture forestière,
   - la superficie des terres agricoles bénéficiant de pratiques acceptables en matière de conservation des sols,
   - le degré d'observation de la zone riveraine (tampon) obligatoire et
   - le degré d'observation de la norme de rotation de la culture de la pomme de terre.

   Cette recommandation avait pour but d'inciter le gouvernement et l'industrie agricole à utiliser le Système d'information géographique (SIG) comme outil de gestion et d'exécution. Bien que le SIG ait la capacité de mesurer les paramètres énumérés ci-dessus avec une marge de précision de plus ou moins 10 %, les données ne sont pas compilées ou utilisées aux fins d'établissement de rapports ou pour déterminer dans quelle mesure les règlements sur la zone tampon de la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement) ou la* Agricultural Crop Rotation Act *(loi sur la rotation des cultures agricoles) sont respectés, et ce parce que les tribunaux ne jugent pas le niveau de précision acceptable.

   Néanmoins, le SIG est devenu un outil de gestion et de planification extrêmement précieux et les différents propriétaires fonciers qui en font la demande reçoivent des rapports sur leur propriété. L'existence du nouveau système d'imagerie LIDAR (détection et télémétrie par ondes lumineuses) améliorera la précision de la topographie SIG du ministère de l'Agriculture qui sert à la planification de la conservation des sols au niveau de la ferme et à la détection des zones dont la pente est supérieure à 9 %. La carte hypsométrique des cours d'eau du SIG vient d'être refaite, et il existe une carte référencée montrant les terres qui ont fait l'objet d'une certaine forme de traitement pour la conservation des sols.

   Le ministère de l'Agriculture estime que sur les 100 000 hectares (250 000 acres) affectés à la production de la pomme de terre, 20 % de ces terres ont reçu une certaine forme de traitement pour la conservation des sols, 40 % ne nécessitent que peu de traitement et 40 % ne répondent pas aux normes. La superficie consacrée à la culture de la pomme de terre qui a bénéficié d'une certaine forme de traitement pour la conservation des sols depuis que la présente recommandation a été faite en 1997 a doublé.

   En résumé, tant que le gouvernement et l'industrie agricole ne se seront pas entendus

sur la nécessité de recueillir directement des agriculteurs des données sur l'utilisation des terres, il ne sera pas possible de mesurer de façon précise les paramètres dont cette recommandation fait état.

9. Nous recommandons en outre de recueillir directement des agriculteurs des données sur leurs pratiques en matière de conservation des sols et d'utiliser ces données pour vérifier l'exactitude des renseignements obtenus du Système d'information géographique.

   Cette recommandation n'a pas été mise œuvre essentiellement parce que l'industrie agricole n'a pas accepté que les pratiques de conservation des sols devraient faire l'objet d'une règlementation quelconque.

10. Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provincial mettent en œuvre un programme succédant au Plan vert qui accorde un soutien financier et technique à frais partagés aux projets de conservation des sols. Les détails devront être arrêtés en consultation avec l'industrie. L'achèvement d'un Plan de ferme environnementale devra constituer une condition préalable à l'octroi d'un financement, lequel devrait cibler :

    - la stabilisation des sols des champs où l'on pratique la culture en ligne;
    - l'aménagement de haies et de brise-vent;
    - l'établissement d'une couverture végétale permanente dans les zones riveraines (tampons);
    - les systèmes d'entreposage et de manutention du fumier;
    - la pose de clôtures et l'approvisionnement en eau du bétail; et
    - l'établissement permanent de pâturages, de couvertures forestières ou d'autres cultures appropriés sur les terres dont la pente est supérieure à neuf pour cent.

    Cette recommandation a été mise en oeuvre. Le Programme de gérance de l'agriculture Canada-Île-du-Prince-Édouard (http://www.gov.pe.ca/af/agweb/) est la dernière initiative fédérale-provinciale qui succède au Plan vert. Il fournit aux agriculteurs un soutien financier et technique pour l'ensemble des initiatives énumérées ci-dessus ainsi que d'autres. Pour y être admissible, il faut avoir en main un plan environnemental de la ferme amélioré préparé au cours des cinq dernières années. Pour être admissible à une aide, le plan doit faire état du problème auquel il faut s'attaquer.

    De plus, le programme « Services de diversification des modes d'occupation des sols » (ALUS) offre aux propriétaires fonciers et aux agriculteurs des subventions pour les inciter à planter des arbres dans les zones tampons et à prélever des terres afin d'agrandir les zones tampons, d'établir des promontoires herbagés permanents et de retirer des terres en forte pente de la production. Des incitatifs financiers sont également offerts relativement aux terres retirées de la production à des fins de conservation des sols. Il s'agit d'une somme annuelle par hectare. Il est possible d'obtenir des détails au sujet de ce programme à l'adresse suivante : http://www.gov.pe.ca/af/agweb/ .

11. Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provincial travaillent de concert avec les secteurs de l'élevage et de la production de pommes de terre pour mettre en œuvre les initiatives proposées dans le Plan stratégique pour l'industrie du bétail afin d'augmenter le niveau de coopération entre les deux secteurs.

    Rien n'indique que cette recommandation a été mise en oeuvre.

12. Nous recommandons que le code de pratique en matière de conservation des sols pour la production de pommes de terre qui est énoncé aux tableaux 3 et 4 soit immédiatement adopté et serve de base à toutes les initiatives du gouvernement et de l'industrie visant à améliorer la qualité du sol sur les terres affectées à la culture de la pomme de terre.

    Le gouvernement a publié en 1998 un guide intitulé « Pratiques de gestion optimales - Conservation du sol pour la production de pommes de terre » dont on peut obtenir une copie auprès du Service d'information de l'Île. Le communiqué de presse faisait état des recommandations en matière de qualité des sols de la Table ronde, renfermait une déclaration de l'Association des producteurs de pommes de terre et indiquait que le manuel serait utilisé dans le cadre du Plan de ferme environnementale. Le Code est utilisé dans un but éducatif, mais il n'a jamais été adopté de façon officielle par l'Association des producteurs de pommes de terre ni approuvé

comme code de bonne pratique sous le régime de la* Farm Practices Act *(loi sur les pratiques agricoles).

13. Nous recommandons que l'industrie adopte pour la pomme de terre une norme obligatoire de rotation des cultures fondée sur le principe suivant : les pommes de terre ne doivent pas être cultivées plus d'une année sur trois, à moins que le producteur ne dispose d'un plan de rechange qui conserve la qualité des sols. Un tel plan devrait être approuvé par un ingénieur-mécanicien des sols qualifié travaillant pour le gouvernement.

La* Agricultural Crop Rotation Act *(loi sur la rotation des cultures agricoles) est entrée en vigueur en 2001. L'un de ses objectifs est de « préserver la productivité des sols ». Selon une de ses dispositions, « …nul producteur agricole ne doit procéder à la plantation et nul propriétaire foncier ne doit permettre la plantation de cultures réglementées sur des terres dont la superficie est supérieure à un hectare pendant plus d'une année civile sur une période de trois années civiles consécutives ».

Il existe toutefois des exceptions à cette règle. Si le plan de gestion approuvé d'un producteur permet une rotation différente des cultures ou si la culture réglementée doit être plantée sur des terres qui ont été en herbage pendant une longue période, la période de rotation peut être raccourcie de façon à permettre qu'une culture réglementée soit légalement plantée plus souvent qu'une année sur trois. Les règlements renferment même une disposition (l'article 6) qui autorise le producteur à « déroger au plan de gestion ».

L'application de la* Loi *relève du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts et il incombe au ministère de l'Agriculture d'approuver les plans de gestion. Jusqu'à maintenant, aucune accusation portée en vertu des dispositions en matière de rotation des cultures de la* Loi *n'a donné lieu à une condamnation et les recherches montrent que les producteurs de pommes de terre sont moins nombreux à enregistrer des plans de gestion auprès du ministère de l'Agriculture.

Le rapport de la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine recommande une application plus rigoureuse de la* Loi *et l'élimination de toutes les exceptions à la rotation triennale obligatoire des cultures. Selon des représentants du gouvernement, le Conseil exécutif se penche actuellement sur cette question ainsi que sur d'autres points soulevés dans le rapport.

En 1997, la pomme de terre était cultivée en moyenne une année sur 2,4 ans. Rien n'indique que la* Loi *a provoqué une augmentation de la superficie consacrée à la rotation triennale dans le cas de la production de pommes de terre ou qu'elle a eu un effet sur la durée moyenne de la rotation de la culture de pommes de terre. Au cours de la période en cause, le nombre d'hectares consacrés à la production de pommes de terre a diminué d'environ 20 %, ce qui a pu avoir des répercussions sur la rotation moyenne.

14. Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provincial appliquent immédiatement les dispositions de la *Loi sur les pêches* et de la *Environmental Protection Act* qui protégent les cours d'eau contre la contamination provenant de l'érosion des sols agricoles et qu'ils adoptent les mesures appropriées pour corriger toute lacune.

Il est important de noter que cette recommandation visait à encourager les organismes de réglementation à s'intéresser davantage à la pollution des cours d'eau découlant d'une érosion non contrôlée des sols, et non à la contamination attribuable aux produits chimiques agricoles. Or, rien n'indique que les organismes responsables de l'application de ces deux lois aient fait des efforts notables pour faire enquête ou porter des accusations contre les propriétaires fonciers qui sont responsables de la contamination des cours d'eau par suite d'écoulements de surface. Les mesures que les gouvernements ont prises ont plutôt été de nature préventive.

15. Nous recommandons que l'article 37 de la *Roads Act* (loi sur les routes) soit modifié pour instituer une zone permanente « interdite à la culture » dans les limites du droit de passage public et que le ministère des Transports et des Travaux publics tente par tous les moyens possibles d'établir et de maintenir une couverture végétale permanente dans les fossés et le long des routes.

Bien que le Ministère ait reconnu le problème que pose la culture des terres situées dans les limites du droit de passage public lorsque le

rapport de la Table ronde a été rendu public et qu'il soit peut-être devenu plus vigilant dans son encadrement de cette pratique, aucune modification n'a été apportée à la* Roads Act *(loi sur les routes) en réponse à cette recommandation. La section de gestion de l'environnement du ministère des Transports et des Travaux publics a été créée dans le but de faire en sorte que les activités et projets du Ministère fassent l'objet d'un contrôle et d'une assurance de la qualité de l'environnement. Il incombe à la section de veiller à la gestion permanente de l'environnement et à la conformité réglementaire pendant les travaux de construction ou d'entretien exécutés par le Ministère ou d'autres entités dans les limites du droit de passage provincial. La Section joue également un rôle clé en se penchant sur toute une gamme de questions d'intérêt public concernant la gestion de l'environnement, dont les évaluations et les études environnementales et l'élaboration de programmes et de politiques.

16. Nous recommandons que la *Environmental Protection Act* (loi sur la protection de l'environnement) soit modifiée pour interdire que tous les animaux d'élevage aient accès aux cours d'eau et se déplacent dans les limites de la zone riveraine (tampon) désignée.

    Cette recommandation a été mise en oeuvre.

17. Nous recommandons que la *Environmental Protection Act* (loi sur la protection de l'environnement) soit modifiée pour interdire la production de toute culture en rang sur des terres dont la pente dépasse neuf pour cent (c'est-à-dire une élévation verticale de neuf pieds sur une distance de cent pieds, mesurée horizontalement). Les pâturages, les cultures fourragères et les céréales seraient autorisées.

    Cette recommandation a été mise en œuvre en partie. La* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement) a été modifiée (Partie VIII du Watercourse and Wetland Protection Regulations) pour rendre illégale la culture en rangs sur des terres dont la pente est supérieure à 9 %, à moins que le propriétaire foncier ne respecte les conditions d'un plan de gestion approuvé par un « spécialiste en gestion des terres », soit un agrologue ou un ingénieur selon la définition des règlements.

18. Nous recommandons que la teneur en matières organiques soit adoptée comme principal indicateur de la qualité du sol à l'Île-du-Prince-Édouard et qu'un taux de trois pour cent soit fixé comme la norme minimale d'un sol agricole de bonne qualité. Nous recommandons également que les changements nécessaires soient effectués au Laboratoire d'essais du sol et des aliments pour animaux de la province au cours de l'exercice 1998-1999 afin que la méthode de la combustion complète du carbone puisse être utilisée pour mesurer la matière organique.

    En réponse à cette recommandation et aux deux qui suivent, le ministère de l'Agriculture a rendu public le « Prince Edward Island Soil Quality Monitoring Report 1999-2000 » (http://www.gov.pe.ca/photos/original/af_fact_soilq.pdf). Ce rapport présente des résultats et des analyses tirés de données recueillies pendant quatre années. Son but déclaré était de constituer une banque de données de base et de déterminer ensuite si les indicateurs de la qualité des sols proposés par la Table ronde étaient valables. Le projet de surveillance de la qualité des sols se poursuit et les données de la période 1998-2006 ont été analysées. Les résultats n'ont pas encore été rendus publics, mais il est possible de tirer certaines conclusions préliminaires :

    - ***la teneur en matières organiques, la teneur en phosphore et le pouvoir d'échange cationique sont de bons indicateurs de la qualité des sols, contrairement à l'acidité du sol;***
    - ***la norme de 3 % de teneur en matières organiques est un indicateur d'une terre agricole de bonne qualité;***
    - ***la norme de 3 % est impossible à maintenir si la pomme de terre est cultivée plus d'une année sur trois et si la rotation ne comprend pas une culture fourragère;***
    - ***le labour du printemps et la plantation de plantes couvre-sol d'hiver ont tous deux un effet positif sur la teneur en matières organiques; et***
    - ***les niveaux de matières organiques sont en baisse mais il n'existe pas de données suffisantes pour conclure qu'il s'agit d'une tendance.***

19. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts et Agriculture et Agroalimentaire Canada poursuivent la mise au point d'un indice global de qualité du sol

incluant des indicateurs comme la matière organique, l'acidité du sol (pH), la teneur en phosphore et le pouvoir d'échange cationique, et que l'indice puisse être utilisé lors de la campagne de 1998.

Voir la recommandation 18

20. Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provincial apportent le financement initial nécessaire à l'établissement d'un réseau provincial de surveillance de la qualité des sols et que ce réseau soit opérationnel d'ici la campagne de 1999.

Voir la recommandation 18

QUALITÉ DE L'EAU

21. Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provincial continuent d'apporter un soutien technique et financier aux groupes d'amélioration des bassins hydrologiques, notamment à ceux :

- qui sont en mesure de démontrer qu'ils emploient des techniques appropriées de gestion de l'environnement; et
- qui peuvent rendre des comptes dans les domaines de la gestion financière, de l'information du public et des résultats.

Le site Web du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Forêt énumère 21 organismes communautaires des bassins hydrographiques. Le « Guide to Watershed Planning on Prince Edward Island », un excellent outil en ligne (http://www.gov.pe.ca/photos/original/eef_waterguide.pdf), se trouve également sur le site Web, tout comme une liste de programmes d'aide financière et de membres du personnel du Ministère qui travaillent comme coordonnateurs des bassins hydrographiques à Montague, O'Leary et Kensington. Il existe un certain nombre de programmes provinciaux dont le Fonds de gestion des bassins hydrologiques, le Programme des espaces verts, le Programme « Un avenir dans les sciences de l'environnement » et le Fonds de conservation de la faune. Des programmes fédéraux sont également énumérés sur le site Web. Selon des données tirées du Programme de gestion des bassins hydrologiques, 46 organismes communautaires des bassins hydrographiques ont bénéficié du programme au cours des cinq dernières années et le gouvernement a financé différents projets en versant plus de 900 000 $. Les dépenses ont augmenté, passant de 100 000 $ en 2004-2005 à 320 000 $ en 2008-2009. Une base de données interrogeables énumère des projets allant de moins de 2 000 $ à 100 000 $. Le rapport annuel de 2007 du Fonds de conservation de la faune (http://www.gov.pe.ca/photos/original/2007WCFreport.pdf) énumère 27 projets sous les titres mise en valeur de l'habitat, éducation et recherche, avec un budget total de 115 000 $.

22. Nous recommandons que le gouvernement et les commissions de gestion des déchets augmentent leurs efforts en matière d'information afin de sensibiliser la population de l'Île aux dangers des produits chimiques ménagers courants et de proposer des solutions de rechange pour s'en débarrasser.

Il existe peu d'indications que la Société de gestion des déchets de l'Île ou le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts aient accru leurs efforts en matière d'information du public à cet égard. Le Ministère est en train de produire à l'intention des propriétaires un CD sur la façon d'utiliser les pesticides à usage domestique et de s'en débarrasser.

23. Nous recommandons que le gouvernement offre aux exploitations d'élevage tant nouvelles qu'établies des incitatifs financiers suffisants et une aide technique pour la construction dans les fermes d'installations appropriées d'entreposage du fumier.

Les « Manure Management Guidelines » (lignes directrices en matière de gestion du fumier) de la province ont été mises à jour en 1999 à la suite d'une série de consultations publiques en réponse à un document de travail préparé conjointement par les ministères de l'Agriculture et de l'Environnement. Les Lignes directrices renferment de nombreux renvois aux lois fédérales et provinciales applicables ainsi qu'aux politiques du ministère de l'Agriculture et aux décrets ministériels. Ce document a été suivi en 2001 par la publication des « Pratiques de gestion optimales – Gestion des déchets agricoles ». Le Programme de gérance de l'agriculture Canada-Île-du-Prince-Édouard (http://www.gov.pe.ca/af/agweb/)

offre aux agriculteurs un soutien financier et technique pour :

- ***les systèmes de transport et d'entreposage du fumier;***
- ***la réduction de la consommation d'eau et des volumes de fumier;***
- ***la réduction des écoulements de surface dans les fermes;***
- ***les parcs d'engraissement couverts; et***
- ***le déplacement des installations à bétail des zones riveraines.***

http://www.gov.pe.ca/af/aqweb/index.php3?number=1011900&lang=E:

24. Nous recommandons que les efforts de recherche effectués dans la province par des organismes gouvernementaux fédéraux et provinciaux visent à obtenir une meilleure compréhension des liens entre l'application d'azote sur les terres agricoles et la contamination des eaux souterraines et de surface par les nitrates (NO_3). Les pouvoirs publics et l'industrie devraient utiliser les résultats de cette recherche pour mettre au point des solutions pratiques – juridiques et autres – afin de restaurer les puits contaminés par des niveaux excessifs de nitrate.

Le « Rapport de la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine» (http://www.gov.pe.ca/publications/getpublication.php3?number=1417) renferme une longue liste de rapports et d'études médicales et environnementales sur les nitrates, leur impact et les mesures d'atténuation. Les recommandations du rapport préconisent une modification en profondeur des pratiques agricoles, notamment une rotation triennale obligatoire des cultures et la création d'un système de comptabilité et de gestion des éléments nutritifs pour tous les agriculteurs et tous les éleveurs. Le gouvernement provincial est en train d'analyser le rapport et des membres de son personnel travaillent sur un plan de mise en œuvre de cinq ans pour appliquer les 43 recommandations. Toutefois, le gouvernement n'a fait aucune annonce publique au sujet de ses intentions.

25. Nous recommandons que la *Environmental Protection Act* (loi sur la protection de l'environnement) soit modifiée afin d'établir, le long de tous les cours d'eau, des zones riveraines (tampons) obligatoires ayant les dimensions suivantes :

- une largeur minimum de dix (10) mètres, mesurée à l'horizontale, à partir de la berge de tous les cours d'eau et sources intermittents et
- une largeur minimum de vingt (20) mètres et maximum de trente (30) mètres, selon la topographie environnante, mesurée à l'horizontale, à partir de la berge de tous les cours d'eau qui coulent en permanence.

Nous recommandons également qu'il ne soit possible de traverser des zones riveraines adjacentes aux cours d'eau intermittents que lorsque ce cours d'eau est à sec et que ce droit ne soit exercé que par le propriétaire du terrain ou le preneur à bail, lorsque cette personne se livre à une activité agricole ou forestière, et uniquement après que le propriétaire foncier aura obtenu un permis à cet effet comme le prévoit l'article a 10 de la *Environmental Protection Act* (loi sur la protection de l'environnement). Un permis annuel et renouvelable prévu à l'article 10 devrait être délivré aux entrepreneurs forestiers certifiés qui se conforment au Code de pratique des entrepreneurs forestiers.

Nous recommandons en outre que toute activité légalement autorisée dans les limites de la zone riveraine (tampon) ne nuise ni à son rôle de zone tampon, ni à la qualité de l'habitat faunique qui s'y trouve.

Cette recommandation a été mise en oeuvre. D'importantes modifications ont été apportées à la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement) depuis que la Table ronde a fait cette recommandation. La* Loi *et le Watercourse and Wetland Protection Regulations (Partie III) fixent maintenant à 15 mètres la largeur minimum des zones tampons. Les dispositions législatives ont été mises à l'épreuve à plusieurs reprises devant les tribunaux. Par ailleurs, la province accorde, en vertu du Environmental Property Tax Credit Program (programme de crédit d'impôt foncier pour l'environnement), un allégement de l'impôt foncier aux propriétaires fonciers qui sont légalement tenus de geler les terres agricoles dont la pente est supérieure à 9 % ou qui se trouvent dans les limites de la zone tampon d'un cours d'eau, ou à ceux qui choisissent d'installer des « structures agricoles écologiques ». En résumé, il est possible de conclure que la recommandation susmentionnée a été mise en oeuvre.

26. Nous recommandons que la *Environmental Protection Act* (loi sur la protection de l'environnement) soit modifiée afin d'interdire de jeter des déchets, des ordures ou des détritus sur des terres privées.

Cette recommandation a été mise en oeuvre. L'article 24 de la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement) rend illégal le « dépôt de détritus sur des terrains qui n'ont pas été approuvés à cette fin par le Ministre ». Le paragraphe 2(1) du Waste Resource Management Regulations, traite également de cette question. Un registre de tous les dépotoirs publics (fermés ou actifs) a été créé.

27. Nous recommandons que la *Environmental Protection Act* (loi sur la protection de l'environnement) soit modifiée afin de prescrire la fermeture de tous les dépotoirs publics, à l'exception de ceux qui sont autorisés par l'article 18 de la *Loi*.

Cette recommandation a été mise en oeuvre. Il n'existe actuellement dans l'Île qu'une seule décharge autorisée, l'installation de gestion des déchets de Prince-Est de Wellington qui est administrée par la Société de gestion des déchets de l'Île. La SGDÎ gère également six centres de dépôts Waste Watch qui acceptent les déchets triés à la source en provenance des entreprises et le surplus de déchets ménagers. Tous les dépotoirs communautaires ont été fermés. Des sites d'entreposage des déchets provenant de travaux de construction et de démolition ont été créés sous le régime des règlements de la* Environmental Protection Act *(loi sur la protection de l'environnement) pour traiter « les déchets non dangereux qui sont normalement utilisés dans la construction de bâtiments, de structures, de routes, de murs et d'autres matériaux utilisés dans les travaux d'aménagement, dont la terre, l'asphalte, la brique, le mortier, les cloisons sèches, le plâtre, la cellulose, la fibre de verre, les plaques de plâtre, le bois d'œuvre et le bois mais à l'exclusion du bois d'œuvre et du bois qui ont subi un traitement chimique ». Le fonctionnement de ces sites est régi par les articles 59 à 64 des règlements.

28. Nous recommandons que les concentrations en nitrates et en pesticides dans les eaux de puits soient adoptées comme les principaux indicateurs de qualité de l'eau potable et que les mesures de surveillance suivantes soient prises :

- création d'un réseau provincial composé d'un certain nombre de puits dans chacun des trois bassins hydrologiques témoins : les rivière Mill, West et Bear;
- échantillonnage concentré des puits situés dans les bassins hydrologiques dont le niveau de nitrate s'est déjà élevé à plus de 6mg/1; et
- lancement d'un programme de recherche destiné à clarifier le lien entre l'application totale d'azote et les niveaux de nitrates dans l'eau souterraine, pour un bassin hydrologique donné.

Cette recommandation a été mise en oeuvre. En 2003, le gouvernement a publié son tout premier « Rapport sur l'état de l'environnement » (que l'on peut consulter sur le site http://www.gov.pe.ca/photos/original/fae_soe_report.pdf). Comme le recommandait la Table ronde, le gouvernement a choisi une série de 33 indicateurs de changement regroupés dans 11 catégories : eau potable, eau de surface, changement climatique, consommation d'énergie, qualité de l'air, biodiversité, pesticides, gestion des déchets, gérance de l'environnement, qualité du sol et utilisation du sol. Le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts continue à suivre ces indicateurs et entend publier son second « Rapport sur l'état de l'environnement » en 2009.

29. Nous recommandons que l'Île adopte en matière de concentration maximale de nitrate dans l'eau potable une norme de 10 mg/1, conformément aux Recommandations pour la qualité des eaux au Canada.

La norme de 10 mg/l a été adoptée; elle demeure en vigueur et a servi de base au « Rapport de la Commission sur les nitrates dans l'eau souterraine ».

30. Nous recommandons que le ministère des Pêches et de l'Environnement rende publics les résultats de toutes les études sur la présence de pesticides dans l'eau potable et que les niveaux de pesticides soient communiqués, quelle qu'en soit la concentration. Les rapports présentant les résultats au sujet de la présence de pesticides dans l'eau potable devraient inclure la

prévalence d'échantillons négatifs ainsi que le pourcentage ou la prévalence d'échantillons approchant et dépassant les limites imposées par les lignes directrices en matière de santé publique.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Le Ministère a rendu public en 2000 son premier rapport global sur la qualité de l'eau qui était basé sur trente ans de données. Ce rapport a été suivi en 2001 par l'annonce de la première Stratégie sur l'eau potable de la province ainsi que d'un plan d'action intitulé « 10 Points to Purity ». Le premier point du plan d'action préconisait : « la production d'une documentation d'information du public plus importante au sujet des puits et des dispositifs d'assainissement et la diffusion élargie de cette documentation grâce aux bureaux d'Accès Î.-P.-É., aux prestataires de services et au site Web ».

La surveillance des pesticides à l' Î.-P.-É. est une responsabilité partagée du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts et d'Environnement Canada. Le Ministère administre le programme de surveillance des pesticides dans les eaux souterraines et communique chaque année les résultats obtenus dans un rapport. Le programme de surveillance et de recherche sur les pesticides administré par Environnement Canada fait l'objet de rapports moins fréquents, mais des feuillets de documentation au sujet des résultats de ce programme pour la période 2003-2005 viennent d'être publiés et ils sont affichés sur le site Web du gouvernement. http://www.gov.pe.ca/envengfor/index.php3?number=1024417&lang=E. Ces feuillets de documentation couvrent la surveillance des pesticides dans les eaux de surface, les sédiments, les poissons à nageoires, les mollusques et l'air ambiant.

31. En ce qui concerne l'irrigation et ses effets sur les quantités d'eau souterraine et de surface, nous recommandons la création, à l'échelle de l'Île, d'un réseau dont le rôle consisterait à surveiller les niveaux des eaux souterraines aux neuf stations témoins existantes situées dans toutes les régions de la province, et à observer en permanence les niveaux des eaux de surface dans les trois bassins hydrologiques témoins, ainsi que dans le bassin de gestion des eaux de Dunk/Wilmot.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Le réseau provincial de surveillance du niveau des eaux souterraines est passé de 13 à 16 stations à long terme, et neuf puits supplémentaires doivent être aménagés dans le bassin hydrographique Wilmot en 2009 (l'équipement a été acheté). Plusieurs stations ont été modernisées afin de permettre une surveillance et la communication de rapports en temps. Le but à long terme est de moderniser toutes les stations pour obtenir des rapports en temps réel. Les stations de Baltic, Lakeside et Wilmot doivent être établies plus particulièrement pour contrôler l'irrigation. Les stations des autres bassins hydrographiques servent à communiquer des données de base.

Jusqu'à tout récemment, le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts surveillait manuellement les activités d'irrigation dans le système aux endroits où des permis d'irrigation avaient été délivrés. Le réseau de contrôle des débits a été grandement amélioré en 2007-2008. Le Ministère dispose de 13 stations hydrométriques en temps réel réparties dans toute la province et les activités d'irrigation feront l'objet d'une surveillance et de rapports en temps réel. De plus, cinq stations hydrométriques (surveillance quotidienne du débit) supplémentaires dans les bassins témoins sont en activité dans le cadre de l'Entente Canada/Î.P.-É. sur l'eau.

En plus de la surveillance des conséquences du pompage de l'eau, le Ministère a élaboré des modèles pour les eaux souterraines et de surface afin d'évaluer l'impact potentiel des puits à haut débit (en particulier à des fins d'irrigation) sur les niveaux des eaux souterraines et les débits dans trois bassins hydrographiques représentatifs (Mill, Wilmot et Winter) en 2003-2004. Ces modèles respectaient également à la fois les observations concernant les niveaux à long terme des eaux souterraines et les débits des eaux de surface, lorsque ces données étaient disponibles. Les modèles pour les eaux souterraines et de surface ont été adoptés à titre d'outils d'aide à la décision pour l'attribution des ressources en eau de l' Î.-P.-É. Il est possible d'obtenir des rapports sur simple demande.

Le ministère a dépensé environ 300 000 $ et passé un contrat avec la Canadian River Institution (CRI) pour étudier les impacts du pompage des eaux de surface à des fins

d'irrigation sur l'habitat aquatique à l' Î.-P.-É. pendant la période allant de 2004 à 2007. L'objectif clé était de déterminer quel niveau de réduction des débits par suite du pompage est acceptable pour la protection de l'habitat aquatique à l' Î.-P.-É. et de donner des indications sur l'attribution des ressources en eau. La CRI rédige actuellement son rapport final.

32. Afin d'obtenir de bonnes données initiales, nous recommandons de procéder à un inventaire détaillé des niveaux des nappes, des taux de pompage des eaux et des flux des cours d'eau dans les régions où une grande quantité d'eau est puisée à des fins industrielles, municipales ou d'irrigation, comme les bassins de la rivière Winter et de la rivière Barbara Weit, et dans les régions de l'Île dans lesquelles l'irrigation est très répandue.

Cette recommandation a été mise en oeuvre. La politique actuelle du gouvernement prévoit que l'attribution des eaux souterraines ne peut excéder 50 % de l'alimentation annuelle de la nappe souterraine dans un bassin hydrographique donné. Cela suppose que les 50 % restants de l'alimentation annuelle sont évacués sous forme de débit des cours d'eau (pour soutenir l'habitat aquatique), de suintement côtier ou d'évaporation. Les quantités d'eau attribuées à tous les puits à haut débit existants ont été calculées au moyen d'un régime strict de permis d'exploration et d'attribution imposant l'obligation d'évaluer les impacts tant sur le niveau de la nappe souterraine que sur le débit des cours d'eau, et elles ont été enregistrées par le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts.

La surveillance et les études effectuées par le Ministère ont montré qu'aucun titulaire de permis n'a jamais enfreint le critère de 50 % de l'alimentation annuelle de la nappe souterraine. Cependant, les études ont également montré que même si une utilisation d'un maximum de 35 % de l'alimentation annuelle moyenne de la nappe souterraine (en l'occurrence le bassin de la rivière Winter) permet de maintenir l'équilibre du débit de la nappe aquifère à l'échelle du bassin hydrographique selon des calculs sur une base annuelle, cela ne permet peut-être pas d'assurer un débit d'entrée suffisant pendant les périodes sèches de l'année, surtout lorsque l'on connaît une année particulièrement sèche. Voilà pourquoi le Ministère songe à réviser sa politique en matière d'attribution de l'eau en fonction des recommandations du rapport de la CRI plutôt que de maintenir le critère de 50 % de l'alimentation annuelle de la nappe souterraine.

Les débits, les taux de pompage et les niveaux des eaux dans le bassin de la rivière Winter sont étroitement surveillés de façon quotidienne par la ville de Charlottetown, comme l'exige le Ministère. Dans le cas de la rivière Barbara Weit, le débit était contrôlé jusqu'en 2004, et le Ministère a conclu que le niveau de pompage des eaux souterraines effectué par Cavendish Farms est soutenable. Là encore, le Ministère a déclaré que le rapport de la CRI pourrait influer sur le volume d'eau souterraine qui peut être pompé selon les conclusions de ce rapport.

33. Nous recommandons que les solides en suspension (limon), les niveaux de sédiments fins dans le substrat des cours d'eau et la concentration en nitrates soient adoptés à titre d'indicateurs de la qualité des eaux de surface dans les cours d'eau et que les mesures de surveillance suivante soient adoptées :

- création d'un réseau provincial composé de stations d'échantillonnage des eaux de surface dans chacun des trois bassins hydrologiques témoins, la rivière Mill, la rivière West et la rivière Bear, ainsi que dans les deux bassins dits de gestion, les rivières Dunk/Wilmot et Montague;
- surveillance continue au moyen de stations de collecte des données; et
- mesure des concentrations en pesticides dans les eaux de surface après de fortes pluies.

Cette recommandation a été mise en oeuvre en grande partie. Les indicateurs proposés par la Table ronde ont été adoptés par le réseau de surveillance de la qualité des eaux de surface. La collecte et l'analyse des données ont été effectuées dans le cadre de l'Entente Canada-Île-du-Prince-Édouard actuelle sur la qualité de l'eau depuis 1991. L'équipement de surveillance continue est installé dans trois des bassins témoins (Mill, Bear et Wilmot), et un quatrième site est aménagé sur la rivière Souris. Une planification est en cours pour permettre d'avoir accès à cette surveillance en temps réel grâce à une application Web.

L'échantillonnage des pesticides se poursuit dans toute la province, tant pour les eaux souterraines que pour les eaux surface. La responsabilité de cette tâche est partagée avec Environnement Canada.

34. Nous recommandons que l'Île adopte une norme de 100 mg/1 pour les solides en suspension, conformément aux lignes directrices canadiennes pour la protection de la vie aquatique.

Cette recommandation a été mise en oeuvre. La province utilise actuellement les lignes directrices du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) pour faire rapport sur la qualité de l'eau. La ligne directrice actuelle propre au site (1999) est un énoncé circonstancié qui indique que les sédiments en suspension ne devraient pas être supérieurs de plus de 25 mg/l par rapport aux niveaux naturels pendant une exposition de courte durée. Les niveaux naturels ont été calculés pour l'Î.-P.-É. et ils n'excèdent pas 4 mg/l dans des conditions de débit d'étiage. Par conséquent, la valeur fixée par les lignes directrices pour l'Î.-P.-É. est de 29 mg/l. Cette ligne directrice a été suivie pour faire rapport sur la qualité de l'eau dans la province. La turbidité constitue également un précieux indicateur de l'envasement. Contrairement aux solides en suspension, elle peut être mesurée au moyen d'un outillage automatisé. Le Ministère pense que la turbidité pourrait se révéler un indicateur très utile étant donné que les situations d'envasement sont épisodiques et très difficiles à évaluer au moyen d'un échantillonnage instantané classique. Comme c'est le cas des solides en suspension, il existe des lignes directrices propres au site du CCME pour la turbidité qui devraient être élaborées et utilisées pour faire rapport sur la qualité de l'eau.

35. Nous recommandons que les eaux d'estuaire de la rivière Mill, de la rivière Dunk-Wilmot, de la rivière West, de la rivière Boughton et de la rivière Murray soient surveillées au moyen des indicateurs suivants : salinité, température, oxygène dissous, pH, ammoniac, coliformes fécaux, bactéries et chlorophylle « a », et que ces données servent à créer un indice général de la qualité des eaux et de la santé des écosystèmes dans ces estuaires. Nous recommandons en outre que qu'une fois que l'indice aura été élaboré, le réseau de surveillance soit étendu à d'autres estuaires situés dans des bassins hydrologiques soumis à une forte utilisation des ressources et des terres.

Cette recommandation a été mise en œuvre en partie. Un réseau de stations a été mis en place en 1998 dans vingt et un estuaires de l'Île. Ce réseau a été porté à vingt-quatre stations en 2008. Des échantillons sont prélevés sur une base annuelle au cours des deux premières semaines du mois d'août. Un certain nombre de paramètres utiles pour rendre compte de la qualité de l'eau sont contrôlés (salinité, température, oxygène dissous, pH, ammoniac, nitrate, azote total, phosphore total, chlorophylle « a » et solides en suspension). Des échantillons sont également prélevés jusqu'à huit fois par an dans trois de ces estuaires (Mill, West et Montague) qui font partie du réseau prévu par l'Entente Canada/Î.-P.-É. sur l'eau et, en plus des paramètres susmentionnés, la teneur en coliformes fécaux est également mesurée dans le cadre de ce travail. Bien qu'un indice de la qualité générale de l'eau et de la santé des écosystèmes n'ait pas encore été élaboré, on travaille actuellement à l'établissement de critères sur les nutriments pour les estuaires qui composent ce réseau.

36. Nous recommandons que toutes les données produites par le réseau de surveillance soient régulièrement communiquées aux résidents vivant dans les régions visées, au moyen de réunions publiques, et à la population de l'Île, sous forme de communiqués de presse et de publications. Il est important que l'information soit portée à l'attention des résidents en temps utile, plus particulièrement en cas de problème, et que les progrès enregistrés relativement à tous les indicateurs fassent l'objet de rapports réguliers.

Cette recommandation a été mise en oeuvre. Le dernier rapport global sur la qualité de l'eau dans la province a été rendu public en 1999. Depuis lors, toutes les données sur les eaux de surface recueillies dans toute l'Île ont été placées sur un site Web auquel le public peut avoir accès (http://www.gov.pe.ca/envengfor/index.php3?number=1012573&lang=E). Des fonctionnaires du Ministère ont participé à des réunions publiques pour discuter de la qualité de l'eau dans les différentes régions. Au cours des deux dernières années, des communiqués de presse ont été diffusés chaque fois que des incidents relatifs à la qualité de l'eau comme l'anoxie ou

des conditions anoxiques se sont produits. Les nutriments feront également l'objet d'un rapport public dès que les critères en la matière auront été élaborés.

UTILISATION DE PESTICIDES

37. Nous recommandons que l'industrie de la pomme de terre trouve de meilleures manières de communiquer avec le public sur la question de la lutte contre le mildiou. Ces efforts doivent faire ressortir le point de vue de l'industrie et, surtout, mettre l'accent sur la nécessité de protéger les récoltes plutôt que sur la défense du recours aux fongicides.

L'industrie de la pomme de terre a fait preuve d'initiative et des progrès ont été accomplis dans le domaine de la sensibilisation du public au besoin d'utiliser des phytoprotecteurs dans la production de la pomme de terre. L'industrie et le gouvernement ont travaillé de concert à la préparation de campagnes d'information destinées à sensibiliser les personnes qui font du jardinage domestique au fait qu'il leur appartient de lutter contre la propagation du mildiou. Une association corporative nationale appelée* Crop Life Canada *a préparé des instruments d'information afin d'expliquer la raison pour laquelle les producteurs sont obliger d'employer des pesticides. Le Conseil de la pomme de terre de l'Î.-P.-É. (PEI Potato Board) a organisé à l'intention des différents producteurs des séances destinées à leur montrer comment répondre plus efficacement aux enquêtes des médias et aux questions de leurs voisins, et comment être plus convaincants lors des rencontres communautaires. La plupart des producteurs connaissent bien les principes de lutte intégrée; ils les appliquent à leurs activités de production et ont recours au dépistage en culture pour décider à quel moment appliquer les phytoprotecteurs. Le gouvernement et l'industrie ont perfectionné les modèles de prévision relatifs aux différents parasites et insectes susceptibles de nuire à la pomme de terre, et le concept de seuil pour l'application de pesticide est bien établi dans l'industrie.

38. Nous recommandons que l'industrie de la pomme de terre et le ministère de l'Agriculture et des Forêts continuent à explorer des méthodes de contrôle, dont la *Plant Health Act*, pour prévenir toutes les maladies de la pomme de terre et lutter contre ces maladies. Plus particulièrement, nous recommandons de modifier la *Loi* pour donner aux inspecteurs le pouvoir d'ordonner la destruction, aux frais du propriétaire, de tout plant de pomme de terre infecté par le mildiou. Nous recommandons par ailleurs la poursuite des travaux de recherche d'un test économique permettant de déceler la présence de mildiou après la récolte.

Aucune modification n'a été apportée à la* Plant Health Act *(loi sur la protection des plantes) par suite de cette recommandation. Le ministère de l'Agriculture, en collaboration avec l'industrie de la pomme de terre, s'engage à appliquer la* Loi *d'une manière qui prend en considération les intérêts supérieurs de l'industrie. Cela comprend un programme actif d'inspection ainsi que la délivrance d'ordonnances de destruction lorsque cela se justifie. La question soulevée par la Table ronde était propre à l'industrie, sans aucune conséquence sur la qualité des aliments, l'intégrité de l'environnement ou la santé humaine. En ce qui concerne la mise au point d'un test économique permettant de déceler la présence de mildiou après la récolte, aucun progrès n'a été enregistré à ce chapitre depuis1997.

39. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts mette sur pied une stratégie de réduction des pesticides fondée sur le Continuum de lutte parasitaire intégrée proposé par l'Union des consommateurs, en suivant le plan d'action suivant :

- définition d'un Continuum de lutte parasitaire intégrée approprié pour l'Île-du-Prince-Édouard;
- détermination de la phase dans laquelle nous nous trouvons;
- adoption d'objectifs réalistes, en consultation avec tous les intervenants; et
- recommandation de mesures à l'industrie et au gouvernement.

En 2001-2002, un groupe composé de fonctionnaires du ministère de l'Agriculture a travaillé sur une stratégie de réduction des pesticides fondée sur on le principe de la lutte antiparasitaire intégrée (LAI) avec un objectif de réduction de 40 % sur cinq ans. Ce projet de stratégie n'a jamais été rendu public. Par

conséquent, le dialogue imaginé par la Table ronde entre les producteurs, les groupes environnementaux et les autres intervenants n'a jamais eu lieu, et cette recommandation n'a pas été mise en oeuvre.

40. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts crée le nouveau poste de spécialiste de la protection des cultures et engage immédiatement une personne possédant une expertise en recherche et en vulgarisation dans le domaine de la lutte antiparasitaire intégrée (LAI).

    Cette recommandation a été mise en oeuvre et le poste de spécialiste de la lutte antiparasitaire intégrée a été créé. De plus, le Ministère a créé le poste d'agent chargé de la réduction d'intrants et du développement de l'industrie qui administre le Programme de développement de l'industrie organique.

41. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts reste responsable de la mise en application de la *Pesticides Control Act* (loi sur le contrôle des pesticides) et qu'il augmente ses activités d'exécution.

    La responsabilité de l'application de la* Pesticides Control Act *(loi sur le contrôle des pesticides) a été transférée au ministère des Pêches, de l'Aquaculture et de l'Environnement en 2003. Cette décision par décret en conseil n'a fait l'objet d'aucun débat public ni d'aucune consultation avec les épandeurs commerciaux de pesticides, les groupes environnementaux ou les groupes représentant l'industrie agricole. Elle a été prise parce que le gouvernement est arrivé à la conclusion qu'il n'était plus possible pour le ministre responsable du portefeuille de l'agriculture de servir les intérêts des producteurs et, en même temps, d'appliquer la* Loi. *Autrement dit, le gouvernement pensait que le Ministre se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts.

    Dans le système actuel, il incombe au Gérant du Programme de réglementation des pesticides d'élaborer des programmes de formation et de certification, de contrôler l'utilisation des pesticides et de donner des conseils en matière de programmes d'action tandis que l'application de la* Pesticides Control Act *(loi sur le contrôle des pesticides) relève de la Section des enquêtes et de l'application de la* Loi. *Le personnel supplémentaire affecté à l'application de la* Loi *a beaucoup augmenté depuis 1997 et comprend maintenant trois inspecteurs saisonniers de la réglementation des pesticides ainsi qu'un coordonnateur de la surveillance et du contrôle des pesticides auxquels s'ajoutent les effectifs permanents d'agents de conservation qui sont également habilités à porter des accusations en vertu de la* Loi *et de ses règlements d'application.

42. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts reconnaisse qu'il lui incombe de faire respecter les normes en matière d'utilisation des pesticides conformément aux instructions qui se trouvent sur les étiquettes phytosanitaires approuvées par le gouvernement fédéral et qu'il avise les utilisateurs de son intention à cet égard.

    De nouveaux règlements établis en vertu de la* Pesticide Control Act *(loi sur le contrôle des pesticides) sont entrés en vigueur en 2005. Un certain nombre de changements ont été apportés en réponse au rapport de février 2004 du Conseil consultatif sur l'environnement (http://www.gov.pe.ca/photos/original/ee_pesticides04.pdf). Au nombre de ces changements, il faut noter l'indication claire que les normes en matière de pesticides sont celles établies en vertu de la* Loi sur les produits antiparasitaires *fédérale. Un résumé de ces changements est publié dans le bulletin d'information qui se trouve sur le site Web (http://www.gov.pe.ca/photos/original/eef_aqchanges.pdf). Il est important de noter par ailleurs que depuis que le rapport de la Table ronde a été rendu public, l'Agence fédérale de réglementation de la lutte antiparasitaire a ouvert à l'Île-du-Prince-Édouard un bureau où travaillent notamment des inspecteurs qui sont investis du pouvoir de délivrer des billets de contravention sous le régime de la* Loi sur les produits antiparasitaires *du Canada.

43. Nous recommandons que les organisations agricoles annoncent publiquement leur appui à une politique de tolérance zéro en ce qui concerne la dérive de pesticides qui ont manqué leur cible et préparent à l'intention des agriculteurs du matériel éducatif sur la manière d'atteindre cet objectif.

    Rien n'indique que les organisations agricoles aient pris l'initiative de soutenir un objectif de tolérance zéro en ce qui concerne la dérive de

pesticides. Pour ce qui est des efforts que le gouvernement a déployés pour s'attaquer à la question de « l'intrusion chimique » en réponse aux pressions du public, la Section des enquêtes et de l'application de la loi du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts est en train d'étudier des moyens d'améliorer l'application de la* Loi *en prélevant des échantillons de pesticides sur les terrains adjacents aux activités de pulvérisation des cultures. L'analyse en laboratoire de ces échantillons après les pulvérisations des champs pourrait ensuite servir à documenter les cas de dérive des pesticides qui ont manqué leur cible. Le Ministère a annoncé qu'il continuera à explorer cette approche et consultera les organisations agricoles avant de la mettre en œuvre.

44. Nous recommandons que la durée du cours de certification en matière de pesticides soit allongée au-delà du format actuel d'une journée, que ce cours devienne obligatoire pour tous les requérants qui utilisent des pesticides pour la première fois, qu'un élément obligatoire de formation continue soit ajouté et que les permis soient délivrés aux requérants après qu'ils ont reçu une formation sur la façon d'utiliser des solutions de rechange aux pesticides, de manipuler et d'entreposer les pesticides de manière sécuritaire et d'intervenir d'urgence en cas de déversement.

Le cours de certification en matière de pesticides dure toujours une journée; il est obligatoire pour tous les requérants qui utilisent des pesticides pour la première fois; le permis doit être renouvelé tous les cinq ans et le cours couvre tous les sujets énumérés dans la recommandation et comprend une composante environnementale renforcée. De plus amples renseignements se trouvent dans le bulletin qui peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.gov.pe.ca/photos/original/eef_agchanges.pdf .

45. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts et les intérêts associés du secteur privé dévoilent leurs plans visant à introduire plus largement des variétés de pommes de terre transgéniques à l'Île-du-Prince-Édouard et permettent la présentation de suggestions avant d'engager plus de fonds publics.

Aucune variété de pommes de terre transgénique n'est cultivée à l'Île-du-Prince-Édouard et il n'existe pas de plan en ce sens. Il s'agit d'une question qui a été abandonnée en raison des pressions du marché qui s'opposaient à l'introduction des produits transgéniques en général.

46. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts introduise un programme de certification à l'intention de toutes les personnes associées à la vente de pesticides pour la maison et le jardin. Nous recommandons également que le cours de certification en matière de pesticides à l'intention des opérateurs d'épandeurs de pesticides pour la maison et le jardin soit amélioré et rendu obligatoire pour tous les employés, y compris le personnel temporaire.

L'obligation de détenir un permis pour vendre des pesticides pour la maison et le jardin est entrée en vigueur en 2007 et tout le personnel de vente doit donc être certifié. Les pesticides sont séparés en magasin en deux catégories : les produits présentant peu de risques (vente libre) et les produits à risque élevé (vente contrôlée). Les produits appartenant à la première catégorie peuvent être placés sur les étagères tandis que les autre doivent obligatoirement être placés derrière le comptoir ou dans un compartiment fermé à clef auquel le client ne peut avoir accès sans l'aide d'un vendeur titulaire d'un permis. Les devoirs du détenteur d'une autorisation de vendre des pesticides pour la maison et le jardin sont prescrits par les règlements d'application de la* Pesticide Control Act *(loi sur le contrôle des pesticides) (article 20.1). En ce qui concerne les épandeurs commerciaux, le programme de formation est obligatoire. Enfin, le gouvernement a récemment annoncé son intention de présenter des mesures législatives interdisant la vente de pesticides « cosmétiques » à compter de 2010.

47. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts, en collaboration avec les fournisseurs et les détaillants de pesticides, améliore sa capacité de retracer les ventes de pesticides afin que les chiffres relatifs à l'utilisation totale au cours d'une campagne agricole soient communiqués au public avant la fin de la même année civile.

Les permis sont délivrés aux vendeurs à la condition qu'ils fassent annuellement rapport de toutes leurs ventes de pesticides au ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts (article 12 des règlements). Le public peut avoir accès au rapport produit par le Ministère qui fait état des ventes en fonction des matières actives qui sont regroupées en trois catégories : herbicides, insecticides et fongicides. Les données de l'année courante sont comparées à celles de l'année précédente ainsi qu'à celles de 1993, l'année de référence. Dans le cas des matières actives prises individuellement, les chiffres des ventes sont indiqués par groupes : le groupe A fait état des ventes d'ingrédients actifs supérieures à 50,000 kg., le groupe B indique les ventes allant de 10 001 à 50 000 kg. et le groupe C porte sur les ventes de 1000 à 10 000 kg. Les vendeurs doivent faire rapport au plus tard le 31 janvier des ventes de l'année précédente et le rapport pour l'année 2007 est daté du 10 juin 2008.

48. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts compile et rende publiques des statistiques sur ses activités d'exécution de la loi, les amendes imposées et le nombre d'appels qui ont été reçus au numéro sans frais sur les pesticides.

Les statistiques sur les activités d'exécution peuvent être obtenues sur demande auprès du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et des Forêts, mais elles ne font pas l'objet d'un rapport public. Elles montrent que ces activités, qui sont mesurées par le nombre d'avertissements donnés et d'accusations portées en vertu de la* Pesticides Control Act, *(loi sur le contrôle des pesticides) ont augmenté au cours des cinq dernières années. Par ailleurs, les activités d'application de la* Loi *se sont accrues avec l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions des règlements. Le numéro sans frais d'information sur les pesticides est opérationnel.

RESSOURCES FORESTIÈRES

49. Nous recommandons que le gouvernement continue à appuyer les efforts engagés par le Forest Partnership Council pour élaborer et mettre en œuvre un Code de pratiques des entrepreneurs forestiers de l'Î.-P.-É; nous invitons ce dernier à apporter des améliorations au Code dans les domaines des autres traitements sylvicoles et de la mise en valeur des habitats fauniques et nous suggérons que le respect du Code devienne une des attributions du bureau du Vérificateur général.

Un Code de pratiques facultatif a été adopté à la suite de la présentation du rapport de la Table ronde, mais les entrepreneurs forestiers sont peu nombreux à s'y conformer. Par conséquent, le gouvernement a décidé en 1998 d'adopter un code réglementé sous le régime de la* Forest Management Act *(loi sur l'aménagement des forêts). La résistance des propriétaires fonciers et le manque de soutien du public ont amené le gouvernement à retirer la proposition au début de l'année 2000. À l'heure actuelle, le Forest Partnership Council est inactif. La Politique forestière de 2006 (http://www.gov.pe.ca/photos/original/EEF-ForPol-Eng.pdf) prévoit la certification des entrepreneurs forestiers qui exploitent des terres publiques, mais cette exigence n'a pas été mise en œuvre.

50. Nous recommandons que la pépinière forestière continue à augmenter le nombre d'essences qu'elle produit et que la proportion de feuillus par rapport à celle des résineux soit fortement accrue grâce à la production de feuillus de fin de succession.

Le nombre de plants de feuillus en pourcentage de la production totale de la pépinière J. Frank Gaudet est passé de moins de 1 % in 1999 à un peu plus de 8 % en 2008. Dans l'ensemble, le nombre de plants d'arbres produits a beaucoup baissé puisqu'il est tombé d'un sommet de 3,1 millions par an en 2000 à 1,6 million en 2008. Pour ce qui est des plantations de feuillus, le succès de l'établissement reste le principal facteur limitant en raison de la prédation du lièvre d'Amérique qui continue à poser de gros problèmes.

51. Nous recommandons que le Programme de gestion des terres privées soit modifié afin d'inclure des incitatif (ou de les augmenter) pour les traitements suivants :

- gestion sélective et individuelle des arbres dans les peuplements de feuillus de fin de succession;
- récolte et éclaircissage sélectifs dans les peuplements de forêt mixte;
- traitements faisant la promotion et le développement des peuplements

inéquiennes;
- coupe à blanc par bandes et coupes par trouées des peuplements résineux purs;
- techniques favorisant la régénération naturelle;
- plantation intercalaire dans les trouées; et
- plantation en sous-étage de peuplements mixtes.

La nouvelle Politique forestière a connu une importante réorientation, le reboisement étant délaissé au profit de l'amélioration forestière. Le nouveau programme d'encouragement destiné aux propriétaires de terres privées qui est décrit dans le Ecosystem-Based Forest Management Standards Manual (normes de gestion écosystémique des forêts) (http://www.gov.pe.ca/photos/original/ECOformansumm.pdf) donne droit à un soutien financier pour tous les traitements énumérés ci-dessus. Alors que 90 % des investissements publics dans la gestion des terres forestières privées étaient traditionnellement consacrés à l'établissement des plants, l'objectif est de faire passer ce ratio à 50 % au fil des ans pour que plus d'argent aille aux peuplements établis et naturels. Ce changement de politique a été adopté en partie pour répondre à la recommandation de la Table ronde et aux préoccupations exprimées par le public au cours des consultations qui ont mené à l'adoption de la Politique forestière de 2006.

52. Nous recommandons que le Programme de gestion des terres privées soit modifié afin d'éliminer les incitatifs pour les traitements suivants :

    - plantations renfermant une seule essence;
    - toute forme de préparation du site par brûlage à plat; et
    - plantations contenant des essences étrangères.

    Il est encore possible d'obtenir un incitatif pour les plantations renfermant une seule essence même si les propriétaires fonciers optent pour des plantations de peuplements mixtes. Le brûlage à plat n'est plus couvert par le programme d'encouragement, tout comme les plantations contenant des espèces étrangères.

53. Nous recommandons que l'application subventionnée d'herbicides soit réduite au minimum et que cette pratique soit limitée aux cas où il n'existe pas d'autre façon de protéger l'investissement de fonds publics dans une plantation.

    L'application d'herbicides sur les terres publiques n'est pas autorisée bien que ce traitement soit encore couvert par le programme d'encouragement à l'intention des propriétaires de terres privées, tant pour l'établissement que pour l'entretien des plantations. Le coût total des incitatifs versés aux propriétaires de terres privées pour l'application d'herbicides a été en moyenne d'environ 87 900 $ par an sur les dix dernières années; en 2008 il s'est élevé à 88 600 $.

54. Nous recommandons que la « clause de vingt-cinq ans » que renferment les ententes sur le renouvellement des forêts, qui limite le droit d'un propriétaire foncier de modifier un traitement sylvicole qui a reçu un soutien financier public, soit remplacée par une clause obligeant le propriétaire à rembourser la totalité de la subvention, avec intérêts, si le peuplement ou la plantation qui fait l'objet du traitement est détruit avant d'atteindre la maturité.

    Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Elle a été faite par la Table ronde à une époque où des plantations qui avaient été établies sur des terres privées grâce au programme d'encouragement étaient affectées à la production de bleuets. La destruction des secteurs qui ont fait l'objet d'un traitement n'est plus considérée comme un problème.

55. Nous recommandons que les droits actuels de 40 $ par acre versés pour l'établissement d'une plantation d'arbres ne soient pas prélevés si le propriétaire foncier respecte les conditions suivantes :

    - la plantation se trouve dans une zone riveraine (tampon); ou
    - la plantation est établie sous la supervision d'un entrepreneur qui se conforme au Code de pratiques.

    Il n'y a pas de frais à payer pour les plants de semis acquis et plantés par les groupes d'aménagement des bassins hydrographiques dans les zones riveraines. Pour les particuliers, les frais ont changé et sont maintenant de 0,10 $ par plant, ce qui équivaut à ce que payent les entrepreneurs forestiers. Un nouveau programme a été introduit à l'intention des

exploitants agricoles; il s'agit des Services de diversification des modes d'occupation des sols (ALUS), un programme qui paye les agriculteurs pour planter des arbres dans les zones tampons.

56. Nous recommandons la poursuite des négociations et des discussions entre l'industrie et le gouvernement, par le truchement du Forest Partnership Council, dans le but de mettre en place, d'ici le 31 mars 1998, un système prévoyant des contrôles en matière de récolte des résineux et un reboisement approprié. Si aucune entente n'est conclue à cette date, le gouvernement devrait immédiatement instaurer ces contrôles par voie législative.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre et le gouvernement n'a pris aucune mesure pour contrôler le niveau de récolte des résineux. En fait, les données relatives aux niveaux annuels de récolte des résineux montrent qu'ils continuaient à augmenter jusqu'à ce que la hausse du dollar canadien élimine effectivement les marchés sur lesquels le sciage résineux produit à l'Î.-P.-É. était vendu. Comme on l'avait prévu, l'offre de sciage résineux a baissé en raison de la coupe excessive et il serait maintenant impossible d'atteindre les niveaux de récolte maximums de la période 1997-2004. L'étendue de la diminution du stock de feuillus sur pied sera connue lorsque le prochain « Rapport sur l'état de la forêt » sera rendu public après 2010. Dans le contexte économique actuel caractérisé par la force relative de notre dollar et le déclin de l'industrie de la construction en Amérique du Nord, l'industrie du bois d'œuvre a sombré ici comme ailleurs. Le fait que la plus grande exploitation de scieries de la province, la scierie J.D. Irving de Georgetown, ait fermé ses portes sans intention de les rouvrir constitue une illustration supplémentaire des sombres perspectives de ce secteur.

57. Nous recommandons que le ministère de l'Agriculture et des Forêts adopte les indicateurs suivants pour déterminer quel est l'état des ressources forestières et que le statut de ces indicateurs soit communiqué au public sur une base régulière :

- pourcentage de terrains forestiers productifs récoltés et repeuplés avec succès;
- récolte de bois moyenne sur cinq ans, en pourcentage du niveau soutenable de récolte;
- pour chacun des quatre principaux types de peuplements : résineux, résineux/feuillus, feuillus/résineux et feuillus;
- superficie, pourcentage et distribution des espèces de feuillus de fin de succession;
- superficie, pourcentage et représentativité des types de communautés forestières dans les régions protégées;
- superficie de forêts convertie à d'autres utilisation des terres, mesurée tous les cinq ans; et
- valeur des productions forestières et niveau d'emploi dans l'industrie, mesurés chaque année.

Le gouvernement fait rapport au public sur les indicateurs concernant l'état des ressources forestières, dont ceux qui sont énumérés ci-dessus, au moyen du Rapport sur l'état de la forêt dont la dernière version remonte à l'année 2002 et couvre la période allant de 1990 à 2000 (http://www.gov.pe.ca/photos/original/af_state_forest.pdf). La* Forest Management Act *(loi sur l'aménagement des forêts) prévoit qu'un tel rapport doit être rendu public tous les dix ans. Le statut de certains indicateurs est communiqué chaque année à la Base de données nationales sur les forêts (http://nfdp.ccfm.org/). On peut trouver des statistiques sur la production forestière et sur la valeur des produits forestiers bruts et de transformation secondaire dans la « Revue statistique annuelle » publiée par le ministère du Trésor provincial. La foresterie ne fait pas l'objet d'un rapport séparé au chapitre de l'emploi.

RÉGLEMENTATION DE L'UTILISATION DES RESSOURCES ET DES TERRES

58. Nous recommandons que le gouvernement prolonge le délai accordé aux Domaines spéciaux de planification actuels, avec la condition que les communautés visées aient la possibilité d'élaborer pour ces Domaines un plan d'utilisation des sols acceptable dans un délai raisonnable et obtiennent les ressources nécessaires à cette fin.

Cette recommandation n'a pas été en partie mise en œuvre. La* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) (article 8.1)

prévoit toujours des Domaines spéciaux de planification et les Domaines suivants ont été établis par décret en conseil : Région de Summerside, Région de Cornwall, Région de Charlottetown, Région de Stratford, Région de Borden, Greenwich, et Princetown Point - Stanley Bridge. À l'époque où cette recommandation a été faite, les Domaines spéciaux de planification devaient être temporaires. Malheureusement, bien que douze années se soient écoulées, aucun plan d'utilisation des sols n'a été approuvé pour ces Domaines.

59. Nous recommandons que le gouvernement œuvre de concert avec les résidants, les propriétaires fonciers et les administrations municipales de la région du Grand Kensington afin d'élaborer un plan global d'utilisation des terres. Plus précisément, ce plan devrait englober la région délimitée par la baie Malpeque, la baie New London jusqu'à la rivière Stanley, la route 8 et la route 1A; il devrait inclure le zonage de toutes les terres et devenir officiel d'ici le 1er janvier 2000.

À la suite de la publication du rapport de la Table ronde, le Comité permanent sur les affaires communautaires et le développement économique a ordonné au ministère des Affaires communautaires de consulter les organismes communautaires, les municipalités, les agriculteurs et les résidents du Grand Kensington afin de déterminer si l'élaboration d'un plan global d'utilisation des terres suscitait de l'intérêt. Le processus ainsi que les conclusions figurent dans le rapport du Comité permanent intitulé « The Kensington Study Area Consultation Process » qui tire la conclusion suivante : « Parmi les personnes qui ont participé à la consultation, il s'est dégagé un consensus autour du fait que les problèmes associés à l'utilisation des terres dont fait état la Kensington Study Area sont réels et doivent être examinés; par contre, ces mêmes personnes ne s'entendent pas sur les outils et mécanismes de planification qui devraient être utilisés pour tenter de résoudre ces problèmes. » Le gouvernement n'a pris aucune autre mesure relativement à cette recommandation. Des événements récents au sein de la communauté, comme la proposition d'aménagement d'un parc éolien dans la région de Malpeque, ont galvanisé le public et le Conseil communautaire de Malpeque développe présentement un plan global d'utilisation des terres pour la région qui relève de lui.

60. Nous recommandons que la Division de l'imposition et du registre des biens prenne immédiatement des mesures afin de recenser les parcelles de terres agricoles de catégories 2 et 3 qui ont été approuvées à des fins de lotissement et appartiennent à des agriculteurs et sociétés d'exploitation agricole sérieux, mais sur lesquelles aucun projet d'aménagement n'a eu lieu. Nous recommandons en outre que toutes ces parcelles soient imposées au taux commercial tant que l'approbation à des fins de lotissement reste en vigueur.

Cette recommandation a été mise en œuvre de façon partielle en ce sens que le taux d'imposition a été porté du taux agricole au taux des terres de loisirs, mais à 50 % de la valeur imposable. Une fois le terrain vendu, il est alors imposé à sa pleine valeur, qu'il soit loti ou non.

61. Nous recommandons que les règlements de la *Planning Act* (loi sur l'aménagement du territoire) soient modifiés pour imposer une limite de deux ans à tous les nouveaux permis de lotissement sur des terres agricoles de catégories 2 et 3 délivrés dans des régions de la province qui ne disposent d'aucun plan officiel, que ces lotissements comprennent un seul lot ou des lots multiples. Autrement dit, en l'absence totale de construction sur les lots et si aucune infrastructure n'est aménagée dans les deux années qui suivent l'approbation du lotissement, le permis expirerait automatiquement.

Cette recommandation a été mise en œuvre de façon partielle en ce sens que le permis de lotissement expire à moins que le plan de lotissement ne soit approuvé dans les deux ans qui suivent la présentation de la demande. De plus, la validité des permis de construire est limitée à deux ans à compter de leur délivrance, tandis que les permis de lotissement ne sont assujettis à aucune limite de temps.

62. Nous recommandons la création d'un Conseil de révision des pratiques agricoles. Ce Conseil, nommé par le ministre de l'Agriculture et des Forêts, serait composé d'une majorité de membres de la communauté agricole et de représentants des groupes environnementaux, de la population rurale non agricole et des

administrations municipales. Le Conseil aurait notamment pour mandat :

- de fixer les paramètres des codes de pratiques couvrant toutes les activités agricoles menées dans la province;
- de réviser, d'approuver et de modifier les codes de pratiques agricoles que les organismes agricoles lui soumettent;
- de faire office de médiateur public et d'organe d'appel pour régler les plaintes découlant des pratiques agricoles; et
- de recommander une réglementation en matière de pratiques agricoles au Ministre.

Le financement du fonctionnement du Conseil de révision des pratiques agricoles serait assuré par le gouvernement provincial.

La* Farm Practices Act *(loi sur les pratiques agricoles) qui a été promulguée en 1998 prévoit la création du Conseil de révision des pratiques agricoles dont le fonctionnement est financé par le ministère de l'Agriculture. En général, la* Loi *respecte la recommandation ci-dessus. Cependant, jusqu'à maintenant, le Conseil n'a pas élaboré de codes de pratiques régissant quelque activité agricole que ce soit; il fait plus office d'organe tentant d'obtenir par médiation le règlement au cas par cas de litiges concernant les pratiques agricoles.

63. Nous recommandons que toutes les municipalités possédant un plan de zonage officiel adoptent un arrêté municipal obligeant les promoteurs à constituer une réserve suffisante de terrain pour aménager une zone tampon lorsqu'un projet d'aménagement résidentiel, commercial ou industriel borde des terres agricoles, et que le ministère des Affaires communautaires et le Procureur général appliquent les mêmes restrictions aux permis de construction et de lotissement dans les régions de la province qui sont placées sous leur autorité.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, et ce pour deux raisons. Premièrement, les municipalités possédant un plan de zonage officiel ne disposent pas de suffisamment de terrain pour des projets d'aménagement étant donné que leurs limites n'ont pas changé depuis la publication du rapport de la Table ronde. Deuxièmement, dans les régions où il n'y a pas de plan officiel, le gouvernement n'a fait aucun effort pour imposer des restrictions supplémentaires aux projets d'aménagement adjacents à des terres agricoles.

64. Nous recommandons que le ministère des Affaires communautaires et le Procureur général prennent les dispositions nécessaires pour faire en sorte que la partie de la province qui est couverte par des plans de zonage officiels passe des six pour cent actuels à vingt-cinq pour cent d'ici l'an 2000 et à cinquante pour cent d'ici 2003. Nous recommandons également que le gouvernement aide les collectivités en leur fournissant les services de planificateurs professionnels compétents en matière d'utilisation des terres et de planification du paysage.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. À l'heure actuelle, la superficie de la province qui est couverte par des plans officiels est de 10 %. Le Conseil communautaire de Malpeque songe à adopter un plan d'utilisation des sols; si cela devait se produire, le total atteindrait 12 %. Plusieurs autres petites municipalités envisagent de se doter d'un plan, mais sa mise en œuvre et son exécution leur poseraient d'importantes difficultés. Les exigences minimales que la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire) impose relativement aux Plans municipaux officiels (http://www.gov.pe.ca/photos/original/MA-EC640-97.pdf) prévoient que les municipalités sont responsables de leur propre planification en vertu de l'article 15 de la* Planning Act *(loi sur l'aménagement du territoire).

65. Nous recommandons que le nombre de permis de construire délivrés pour des constructions résidentielles et toutes les autres formes de constructions dans des régions ne disposant pas de plan de zonage officiel soit ramené du niveau actuel de 70 pour cent du total provincial à 25 pour cent d'ici l'an 2000.

Cet indicateur n'a pas enregistré de changement important depuis la publication du rapport de la Table ronde étant donné que la superficie de la province qui est couverte par des plans de zonage officiels n'a guère évolué.

66. Nous recommandons que le gouvernement mette sur pied un meilleur système pour recenser les terres de catégories 2 et 3 qui ont perdu leur vocation agricole ou forestière et prenne les mesures voulues pour réduire le taux actuel de perte de 50 pour cent d'ici 2000.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Il est important de noter que 90 % des terres de l'Île sont des terres agricoles de catégories 2 ou 3. Bien que les agriculteurs et les organismes agricoles tiennent à préserver le statut agricole de ces terres, les gouvernements successifs ont estimé qu'une interdiction totale de lotir des terres agricoles à des fins d'aménagement ne jouissait d'aucun soutien.

67. Nous recommandons que le gouvernement ordonne au Conseil de révision des pratiques agricoles de terminer l'élaboration de codes de pratiques pour la totalité des grandes activités agricoles menées dans la province d'ici 2000, avec une mise en œuvre d'ici 2002.

Jusqu'à ce jour, le Conseil n'a pas élaboré de codes de pratiques pour quelque activité agricole que ce soit; il fait plus office d'organe tentant d'obtenir par médiation le règlement au cas par cas de litiges concernant les pratiques agricoles.

GESTION DU PAYSAGE ET DE LA BIODIVERSITÉ

68. Nous recommandons que les gouvernements accroissent le soutien qu'ils accordent à l'Island Nature Trust dans ses efforts de préservation des caractéristiques importantes des paysages de l'Île. Toute aide financière sous forme de fonds publics devrait aller à l'achat de terres et non à l'administration du Trust. Nous recommandons aussi que le gouvernement provincial exempte le Island Nature Trust des limites en matière de propriété foncière prévues par la *Lands Protection Act* (loi sur la protection des terres).

La seconde partie de cette recommandation a été mise en œuvre, de façon indirecte mais efficace, en décembre 2007 lorsque le gouvernement a approuvé une exemption sous la* Lands Protection Act *(loi sur la protection des terres) pour toute étendue de terre désignée comme "aire naturelle" sous la* Natural Areas Protection Act *(loi sur la protection des aires naturelles). Le bénéficière principal de cette décision a été l'Island Nature Trust. Une exemption a également été accordée sous l'article 5 des règlements de la Lands Protection Act (loi sur la protection des terres) relativement aux terres que Conservation de la nature Canada possède sur l'île Boughton.

69. Nous recommandons que le gouvernement modifie les lois qui sont de son ressort afin de rendre plus facile – et plus intéressant sur le plan financier – pour les propriétaires fonciers le don de droits d'aménagement futur au L. M. Montgomery Land Trust. Nous recommandons en outre qu'aux fins de l'impôt foncier, le gouvernement évalue toutes les terres sur lesquelles le Trust possède des droits d'aménagement au taux des terres agricoles ou forestières.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Les propriétaires fonciers qui transfèrent des droits d'aménagement bénéficient effectivement d'une réduction de l'évaluation foncière. Si une propriété a fait l'objet d'un surcroît d'évaluation en raison d'un projet d'aménagement futur, ce surcroît est supprimé lorsque les droits d'aménagement sont transférés, et l'évaluation foncière par acre retombe à ce qui serait appliquée aux propriétés de la région qui ne présentent aucun potentiel d'aménagement.

70. Nous recommandons que le gouvernement aide les groupes communautaires et les groupes d'aménagement des bassins hydrologiques, plus particulièrement dans les régions les plus menacées de déforestation, à élaborer et mettre en œuvre des plans d'aménagement qui s'attaquent à la question du maintien d'une couverture forestière minimale.

Voir la recommandation 21

71 Nous recommandons que le gouvernement conserve ses avoirs fonciers dans les bassins hydrologiques menacés et cherche activement à augmenter ses avoirs en terres forestières et en zones humides dans ces régions.

Le gouvernement n'a donné aucune directive au Comité de coordination de l'utilisation des terres par suite de cette recommandation. Son successeur, le Provincial Land Review Subcommittee (sous-comité de révision des terres provinciales), n'a également reçu aucune directive à cet égard. Aucun effort n'a été fait pour acheter des terres dans les bassins hydrologiques menacés. Les représentants du gouvernement ont notamment donné les motifs suivants : a) il ne s'agit pas d'une priorité pour les différents partenaires, dont les organisations non gouvernementales; b) les terres situées dans ces bassins hydrographiques sont

généralement très chères; c) il n'y a pas beaucoup de terres à acheter; et d) les bassins hydrologiques menacés ne figurent pas à titre de priorités dans le « Projet de zones protégées » du gouvernement dans lequel les efforts d'achats sont concentrés.

72. Nous recommandons que le ministre des Pêches et de l'Environnement informe les groupes forestiers et agricoles lorsqu'une espèce sauvage quelconque est désignée comme en voie de disparition ou menacée et que les conséquences d'une telle désignation sur l'utilisation des ressources et des terres soient clairement communiquées à tout propriétaire foncier touché par cette mesure.

    La* Wildlife Conservation Act *(loi sur la conservation de la faune) renferme une disposition prévoyant la désignation d'espèces en voie de disparition ou menacées et d'espèces préoccupantes. Un Comité consultatif sur les espèces en péril a été mis sur pied par le gouvernement en 2003 mais jusqu'à maintenant, aucune espèce n'a fait l'objet d'une telle désignation.

73. Nous recommandons que le ministère des Pêches et de l'Environnement renforce les moyens de son personnel en recrutant un biologiste des pêches et un biologiste d'espèces non pêchées ou chassées.

    Un biologiste des pêches a été engagé en réponse à cette recommandation, mais aucun autre spécialiste n'a été recruté.

74. Nous recommandons que des incitatifs financiers soient offerts aux différents agriculteurs afin d'améliorer les haies actuelles et d'en aménager de nouvelles et qu'une section sur les avantages des haies soit incluse dans le programme du Environmental Farm Plan.

    Cette recommandation a été mise en œuvre. Différents incitatifs sont offerts aux agriculteurs afin d'améliorer les haies actuelles et d'en aménager de nouvelles.

75. Nous recommandons que le ministère des Pêches et de l'Environnement procède à un examen de sa réglementation sur les carrières et conçoive des mesures plus efficaces pour faire en sorte que les exploitants titulaires de permis restaurent les carrières abandonnées de manière acceptable dans un délai préétabli.

    Rien n'indique que des progrès aient été réalisés dans ce domaine et l'absence de restauration des carrières abandonnées reste un problème.

76. Nous recommandons que le ministère du Développement économique et du Tourisme fasse une étude des opinions des résidents et des personnes qui visitent l'Île-du-Prince-Édouard au sujet de la qualité et de la beauté des paysages et des répercussions des changements qui y sont apportés.

    Aucune recherche n'a été menée pour sonder les opinions des résidents au sujet de la qualité et de la beauté des paysages et des répercussions des changements qui y sont apportés. En ce qui concerne les visiteurs, le Centre de recherche sur le tourisme de l'UPEI a publié en 2007 un rapport intitulé « A Profile of Overnight Visitors, By Origin ». Selon ce rapport, la beauté naturelle de l'Île et son charme bucolique sont les principaux facteurs qui attirent les personnes en provenance de l'étranger, notamment des États-Unis, qui visitent l'Île pour la première fois. Les plages et les côtes ont également été mentionnées, mais elles n'ont pas obtenu une cote aussi élevée auprès de ce groupe de visiteurs qui représentait 10 % du nombre total de visiteurs en 2007. Parmi les visiteurs en provenance du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, qui représentaient ensemble 55 % des personnes qui sont venues visiter l'Île pendant la haute saison en 2007, la beauté naturelle et le charme bucolique n'ont pas obtenu une note aussi élevée, et on est surpris d'apprendre que les plages et les côtes étaient au bas de la liste des raisons qui les ont poussés à venir dans notre province. Les visiteurs en provenance du Québec et de l'Ontario, qui représentent ensemble 36 % des visiteurs, ont attribué la même importance à la beauté naturelle, au charme bucolique, aux plages et aux côtes.

77. Nous recommandons que le gouvernement adopte les indicateurs suivants en matière de biodiversité et attribue des responsabilités et des ressources aux ministères compétents pour faire en sorte que ces indicateurs soient mesurés et fassent l'objet de rapports adéquats :

    - superficie et représentation des zones protégées, avec l'objectif d'atteindre sept pour cent du territoire de la province;
    - qualité de l'habitat aquatique dans les

bassins hydrologiques modèles, dont les rivières Mill, West, Bear, Dunk et Wilmot, en fonction d'une série de paramètres dûment acceptés;
- abondance et distribution relatives des 13 communautés forestières de l'Île-du-Prince-Édouard selon l'Island Nature Trust;
- proportion de bordures boisées par rapport à la superficie totale de forêts;
- abondance relative d'espèces sauvages vivant à l'intérieur des forêts – celles qui ont besoin de grandes étendues de forêts;
- mesure de l'activité microbienne des sols, préférablement incorporée dans le futur indice de qualité des sols;
- kilomètres de haies par unité de surface de terres agricoles;
- superficie et représentation des différentes catégories de zones humides d'eau douce, de marais salés et de dunes de sable; et
- abondance au fil des ans de certaines espèces sauvages.

Des statistiques sur la superficie et la représentation des zones protégées sont publiées dans le « Rapport sur l'état de l'environnement » de 2003. La législation provinciale peut protéger les terres de différentes façons, mais le degré de protection varie selon la nature et l'objet de la mesure législative : la* Natural Areas Protection Act *(loi sur la protection des aires naturelles), la* Wildlife Conservation Act *(loi sur la conservation de la faune), la* Recreational Development Act *(loi sur le développement récréationnel) ou la* Forest Management Act *(loi sur l'aménagement des forêts). Le gouvernement a adopté plusieurs des indicateurs énumérés ci-dessus et ils se trouvent dans le « Rapport sur l'état de l'environnement ». Les bassins hydrographiques de référence mentionnés sont régulièrement contrôlés. Il reste toutefois des lacunes, notamment l'absence d'indicateurs sur les espèces sauvages.

TERRES PROVINCIALES

78. Nous recommandons que les forêts provinciales fassent l'objet d'une désignation dans la *Forest Management Act* et que le gouvernement adopte les critères de gestion généraux suivants:

- les plans de gestion devraient promouvoir avant tout une augmentation de la biodiversité; en pratique, cela signifie que les traitements à privilégier devraient être les suivants : coupe par petites trouées ou coupes progressives, gestion en vue d'une régénération naturelle et plantation d'essences indigènes à grande longévité de feuillus et de résineux de fin de succession,
  Des plans de gestion sont exigés et ils sont conformes au Ecosystem-Based Forest Management Standards Manual adopté par le Ministère.
- toutes les forêts provinciales devraient être clairement désignées au moyen d'une signalisation appropriée et être accessibles au grand public,
  La signalisation a été améliorée et un plus grand nombre de forêts en bénéficieront à mesure que les budgets le permettront. De plus, le gouvernement a récemment publié un « Atlas des terres publiques de l'Île-du-Prince-Édouard ».
- certaines propriétés foncières ou des parties de ces dernières devraient faire l'objet d'une désignation dans la *Natural Areas Protection Act* ou bénéficier d'une protection équivalente sous le régime de la *Forest Management Act*;
  Treize nouvelles propriétés ont été désignées depuis que la Table ronde a fait cette recommandation et onze autres sont à l'étude, des rencontres publiques étant prévues au sujet des désignations proposées.
- plusieurs grandes étendues de terre devraient être retenues ou consolidées pour former une forêt permanente,
  Des blocs de forêts provinciales sont identifiés sur le site Web du Ministère et ils ont été protégés par règlement en vertu de la* Forest Management Act *(loi sur l'aménagement des forêts).
- le public devrait être consulté et donner son avis au sujet des plans de gestion tous les cinq ans et les rapports communiqués au public devraient rendre compte de façon détaillée des travaux effectués dans chacune des forêts provinciales au cours de la période précédente,
  Bien que la consultation du public au sujet des plans de gestion ne fasse l'objet d'aucun processus, un préavis de 60 jours doit être donné au public avant que le Ministère n'entreprenne des travaux sur des terres forestières provinciales ou ne sous-traite de tels travaux.

- les travaux menés dans les forêts provinciales qui relèvent des entrepreneurs forestiers devraient continuer à n'être effectués que par des entrepreneurs certifiés et soumis au Code de pratiques,
  Les entrepreneurs doivent être en règle pour pouvoir effectuer des travaux sur des terres forestières provinciales. Le Ministère s'emploiera à mettre sur pied un programme de certification des terres et des entrepreneurs au moyen de différentes méthodes de certification.
- les grumes de sciage devraient être transformées à l'Île et le peuplement forestier sur pied et le bois récolté contenant des grumes de sciage devraient être vendus par soumission obtenue sur invitation,
  Les grumes de sciage sont vendues par adjudication publique mais il n'existe aucun projet visant à exiger que ces grumes soient transformées à l'Île parce que cela irait à l'encontre des accords sur le commerce intérieur.
- les ventes d'autres produits devraient se faire par adjudication publique, tous comme les contrats relatifs aux travaux effectués dans les forêts provinciales,
  Tous les produits du bois provenant des terres forestières provinciales sont vendus par adjudication publique et tous les contrats sont accordés en suivant un processus d'appel d'offres.
- certaines parcelles situées à l'intérieur des forêts provinciales devraient être réservées pour la recherche sur l'habitat faunique, l'établissement de plantations expérimentales d'essences exotiques, la production de semences, l'éducation du public et d'autres fins particulières qui ne sont pas principalement liées à la production de fibre ligneuse et
  Cette recommandation a été mise en œuvre.
- le ministère de l'Agriculture et des forêts devrait prendre des mesures pour veiller à l'application de la *Forest Management Act* dans les forêts provinciales.
  Cette recommandation a été mise en œuvre.

À l'issue de consultations publiques, des forêts provinciales ont fait l'objet d'une proclamation en 2000 et un certain nombre de régions ont été désignés par décret en conseil sous le régime de la* Forest Management Act *(loi sur l'aménagement des forêts). Le gouvernement a passé en revue ses avoirs fonciers et précisé quelles étaient les terres dont il n'avait pas besoin. Les recettes ont été réinvesties dans l'acquisition stratégique de terres comme le préconisait le rapport de la Table ronde. Toutefois, comme ces propriétés sont désignées par décret, le conseil des ministres peut infirmer la décision sans que cela fasse l'objet d'une révision par l'Assemblée législative ou d'un débat public. Le nombre de partenariats sur les forêts publiques au niveau des communautés, en particulier en ce qui concerne la recréation forestière, a augmenté de façon spectaculaire. Vers la fin de l'année 2005, le Ministère a signé avec la Environmental Coalition (coalition pour l'environnement) de l'Île-du-Prince-Édouard une entente de dix ans qui permet à cette dernière de gérer environ 800 hectares ou 2 000 acres de terres forestières provinciales dans les régions d'Orwell/Caledonia. À l'heure actuelle, il est en pourparlers avec la Mi'kmaq Confederacy de l'Île-du-Prince-Édouard afin de signer une entente analogue relativement à des terres situées à proximité de la Première nation de l'Île Lennox.

79. Nous recommandons que le ministère du Développement économique et du Tourisme mène une étude publique des parcs provinciaux et qu'il consulte les résidents des collectivités touchées et l'Island Nature Trust avant de se départir de biens fonds se trouvant dans un parc.

    Une révision des parcs publics a été effectuée en 2001, et ce processus comprenait des réunions publiques. Le rapport a donné lieu à des recommandations sur la protection des valeurs naturelles des parcs provinciaux, l'amélioration des relations communautaires et des communications et la présentation de la procédure à suivre en cas de cession. En ce qui concerne les efforts du gouvernement pour consulter les résidents des communautés visées avant de se départir de biens fonds se trouvant dans un parc, les résultats ont été contrastés. Par exemple, le gouvernement a annoncé en 2006 que des raisons d'ordre financier l'obligeaient à transférer les parcs provinciaux de Strathgartney et de Campbell Cove à des intérêts privés dans le cadre d'une convention de bail leur permettant d'exploiter les terrains de camping situés dans les limites de ces parcs. Depuis lors, Strathgartney a été rétrocédé à la province, et ce sans aucune consultation publique. Dans le cas des parcs provinciaux de Fishermen's Haven (Tignish Shore) et de Victoria, ils ont été cédés à bail et sont

maintenant exploités par des organismes communautaires locaux. Pour ce qui est de la recommandation de la Table ronde, il faut reconnaître que dans l'intervalle, le gouvernement n'a vendu aucun bien-fonds situé dans les limites d'un parc provincial.

80. Nous recommandons que le ministère des Pêches et de l'Environnement aille de l'avant avec son projet de désignation des six aires de gestion de la faune supplémentaires suivantes : Saint-Chrysostôme, Dromore, Corraville-Martinvale, Southampton, Dingwell's Mills et Grovepine-Big Brook.

Cette recommandation a été mise en œuvre en ce sens que les aires énumérées ci-dessus ont fait l'objet d'une désignation par décret pris sous le régime de la* Wildlife Conservation Act *(loi sur la conservation de la faune). Cependant, comme ces propriétés sont désignées par décret, le conseil des ministres peut infirmer la décision sans que cela fasse l'objet d'une révision par l'Assemblée législative ou d'un débat public. Des biens-fonds sont ajoutés aux aires de gestion de la faune à mesure qu'ils peuvent être acquis et le gouvernement entend désigner une nouvelle aire à Portage.

81. Nous recommandons que le ministère des Pêches et de l'Environnement maintienne son objectif de désigner 70 sites en vertu de la *Natural Areas Protection Act* (loi sur la protection des aires naturelles) d'ici l'année 2000.

D'importants progrès ont été réalisés dans ce domaine. À ce jour, 88 sites couvrant une superficie totale de 6 404 hectares ou 15 818 acres ont été désignés par le Ministre en vertu de la* Natural Areas Protection Act *(loi sur la protection des aires naturelles). Le gouvernement a annoncé tout récemment qu'il entendait désigner 12 nouveaux sites totalisant 249 hectares ou 615 acres en application de la* Loi *et il a tenu des audiences publiques sur la question en avril 2009. Par ailleurs, le gouvernement est sur le point d'approuver plusieurs sites qui ont été proposés en février. S'ils sont tous approuvés, cela porterait la zone totale désignée à environ 7 000 hectares, soit 17 275 acres.

Néanmoins, le gouvernement a fait adopter en 2005 une modification à la* Natural Areas Protection Act *(loi sur la protection des aires naturelles) qui habilite le Ministre à revenir sur la désignation d'une zone si elle est située sur des terres de la Couronne et si, selon lui, cette désignation devrait être annulée. Il s'agit d'un affaiblissement de la* Loi *dans son application aux parcelles de terre provinciales.

82. Nous recommandons que le ministère des Pêches et de l'Environnement, avec le soutien du Comité consultatif sur le programme d'aires naturelles, entreprenne une étude plus approfondie des terres provinciales présentant d'importantes caractéristiques naturelles, notamment des 6 500 acres qui ont été désignés comme excédentaires par le Comité de coordination de l'utilisation des terres.

Une étude a été menée en 1997 dans le but de répertorier les biens-fonds présentant d'importantes caractéristiques naturelles. Certains ont été conservés, mais le résultat obtenu a été que le gouvernement s'est départi d'environ 80 % des 2 630 hectares ou 6 500 acres qu'il détenait au moment où la recommandation a été faite. En date du 1er avril 2009, seuls 59 parcelles (200 hectares ou 495 acres) des avoirs fonciers du gouvernement étaient considérées comme excédentaires. Le Resource Land Acquisition Fund (fonds d'acquisition de ressources terrestres), un fonds renouvelable de 250 000 $, a été créé pour permettre au gouvernement de vendre les biens-fonds excédentaires et d'affecter le produit de ces ventes à l'acquisition de nouvelles parcelles.

83. Nous recommandons que le ministère des Transports et des Travaux publics charge un membre de son personnel de répondre aux demandes de renseignements et d'aide du public au sujet des terres provinciales que gère le Ministère qui ne font pas partie du réseau routier provincial, comme les droits de passage publics, les accès aux plages, les biens-fonds des écoles désaffectées, etc.

Cette recommandation a été mise en œuvre. En fait, le Ministère dispose de trois postes – le gestionnaire des terres provinciales, le superviseur de l'administration des terres et le superviseur des routes et des droits de passage – dont les titulaires sont chargés de répondre aux demandes d'aide et de renseignements du public.

84. Nous recommandons que le gouvernement établisse, relativement aux terres provinciales,

une politique de « perte nette nulle » et que le niveau actuel de 9,2 pour cent du territoire de la province soit fixé comme minimum.

Aucune politique de « perte nette nulle » n'est en vigueur, et les terres provinciales ne représentent actuellement qu'un peu moins de 7 % de la superficie de la province. Au cours des dix dernières années, le titre de propriété d'importantes parcelles a été transféré à des pâturages collectifs, des organismes sans but lucratif et des municipalités, bien que le gouvernement ait retenu un droit de premier refus si le terrain devait un jour être mis en vente. Dans l'hypothèse où ces terres viendraient s'ajouter à la superficie totale, la superficie des terres provinciales serait à peu près ce qu'elle était en 1997. Tout récemment, le gouvernement a publié un « Atlas des terres publiques de l'Île-du-Prince-Édouard », un répertoire exhaustif des terres publiques dont la gestion a été confiée aux ministères auxiliaires. Cet atlas indique l'emplacement des différentes parcelles et des blocs contigus, quel est le ministère chargé de la gestion de la parcelle et si elle a reçu la désignation de forêt provinciale, d'aire de gestion de la faune, de parc provincial Park ou d'aire naturelle.

85. Nous recommandons que le gouvernement dépose à l'Assemblée législative un rapport d'étape annuel du Comité de coordination de l'utilisation des terres détaillant son travail et ses réalisations, ainsi qu'un état des acquisitions et aliénations de terres provinciales.

Le Comité de coordination de l'utilisation des terres a été remplacé par le Provincial Land Review Subcommittee qui est présidé par le superviseur de l'administration des terres du ministère des Transports et des Travaux publics. Le mandat du sous-comité se limite à l'examen des offres d'achat et de vente de biens-fonds; il n'agit pas comme un organe de direction et ne tient pas de rencontres formelles. Le rapport annuel du ministère des Transports et des Travaux publics fait état des transactions foncières portant sur les terres provinciales.

AUTRES QUESTIONS

86. Nous recommandons que la mise en œuvre du présent rapport relève du premier ministre.

Le premier ministre a officiellement chargé le Comité permanent sur l'agriculture, les forêts et l'environnement d'examiner le rapport au cours de l'automne 1997. Le Comité permanent a ensuite fait rapport à l'Assemblée législative au cours de la même année en déclarant que 31 des recommandations seraient simples à mettre en œuvre et que 8 nécessiteraient des modifications législatives et la négociation de nouvelles ententes fédérales - provinciales. Il a conclu que trois des recommandations ne devraient pas être appliquées et a renvoyé les 47 recommandations restantes aux ministères compétents pour qu'ils prennent les mesures voulues. Le dernier rapport connu sur la mise en œuvre des recommandations de la Table ronde est daté de décembre 1998.

87. Nous recommandons que le ministère de l'Éducation, en consultation avec l'industrie, multiplie les efforts pour incorporer aux programmes scolaires, au moyen soit des cours actuels, soit de nouveaux cours, du matériel éducatif se rapportant aux aspects environnementaux, sociaux et techniques de l'utilisation des terres et des ressources et de l'aménagement des terres agricoles.

Rien n'indique que le ministère de l'Éducation ait pris des mesures pour donner suite à cette recommandation, mais on peut dire que les programmes scolaires accordent plus de place aux aspects environnementaux, sociaux et techniques de l'utilisation des terres et des ressources et de l'aménagement des terres agricoles qu'en1997.

ANNEXE VII

MESURE DU CHANGEMENT ENREGISTRÉ DEPUIS 1997 PAR LES INDICATEURS RETENUS PAR LA TABLE RONDE

Indicateur	Importance	Statut de l'indicateur			
		Amélioration	Dégradation	Absence de changement	Aucune donnée 1
Matière organique	Teneur en matière organique comme mesure de la qualité du sol		X		
Teneur en phosphore	Teneur en phosphore comme mesure de la qualité du sol	X			
Échange cationique	CEC comme mesure de la qualité du sol		X		
Nitrate	Teneur en nitrate dans les puits privés		X		
Escherichia coli	Teneur en *E. coli* dans les puits privés	X			
Pesticides	Concentration de pesticides dans l'eau potable			X	
Solides en suspension	Turbidité des eaux de surface comme indicateur de l'envasement				X
Nitrate	Teneur en nitrate dans quatre rivières		X		
Pesticides	Utilisation de pesticides en kilos d'ingrédient actif		X		
Pesticides	Activité d'exécution de la *Pesticides Control Act*	X			
Pesticides	Nombre de cas de mortalité massive de poissons à cause des of pesticides			X	

1 La rubrique « Aucune donnée » signifie soit que les données ne sont pas disponibles, soit qu'il est impossible d'établir une tendance sur la base des données existantes.

Indicateur	Importance	Statut de l'indicateur			
Repeuplement des forêts	% de la superficie récolté et repeuplé avec succès2		X		
Récolte de bois d'œuvre	Moyenne sur cinq ans en % de la récolte durable		X		
Diversité	Superficie de forêts intactes		X		
Forêt protégée	Représentation des types de forêts protégées	X			
Perte forestière	Superficie forestière convertie à d'autres usages		X		
Production forestière	Valeur de la production et des emplois forestiers		X		
Plans officiels	Superficie de la province couverte par un plan officiel	X			
Permis de construire	Permis délivrés dans les régions qui ne disposent pas d'un plan officiel			X	
Terres agricoles	Superficie des terres agricoles converties à des projets d'aménagement				X
Codes de pratiques	Nombre de codes de pratique pour l'agriculture			X	
Attractivité du paysage	Opinions des résidents et des touristes				X
Habitat aquatique	Qualité de l'habitat mesurée en fonction des bassins hydrographiques de référence				X
Communautés forestières	Abondance relative des 13 communautés forestières				X
Zones de terres humides	Taille et représentation des différentes catégories				

2 Vise des données sur la récolte de résineux pour la période allant de 1990 à 2000 tirées du *Rapport sur l'état des forêts 1990-2000.*

Indicateur	Importance	Statut de l'indicateur			
Espèces indicatrices	Abondance relative de certaines espèces au fil des ans				X
Forêts provinciales	Secteurs désignés en vertu de la *Forest Management Act*	X			
Aires de gestion de la faune	Aires désignées en vertu de la *Wildlife Management Act*	X			
Sites protégés	Sites désignés en vertu de la *Natural Areas Protection Act*		X		
Terres provinciales	Nombre total d'hectares de terres provinciales		X		

Pour résumer, neuf des trente indicateurs choisis ont démontré une amélioration au cours de la période, onze ont connu une dégradation, quatre ont démontré aucun changement et six ne ouvaient être évalués en raison d'une insuffisance de données.

Île-du-Prince-Édouard

CANADA