

Chapitre 4

LES PÉRIMÈTRES D'URBANISATION

DÉFINITION ET CARACTÉRISTIQUES

RAPPEL DES GRANDES ORIENTATIONS
D'AMÉNAGEMENT EN MATIÈRE D'URBANISATION

APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

MESURES PARTICULIÈRES DE GESTION DE
L'URBANISATION APPLICABLES À CERTAINES
MUNICIPALITÉS

LES PÉRIMÈTRES D'URBANISATION MUNICIPAUX

CHAPITRE 4

4.1) DÉFINITION ET CARACTÉRISTIQUES

Un périmètre d'urbanisation se définit comme étant une limite de territoire visant à circonscrire les espaces voués prioritairement à des fins urbaines. Plus qu'une simple délimitation entre les milieux rural et urbain, les périmètres d'urbanisation visent à reconnaître les pôles de services de chacune des municipalités. Ils déterminent également les lieux où les activités urbaines doivent être orientées en priorité.

À l'intérieur des périmètres d'urbanisation, les activités urbaines y sont généralement plus concentrées et plus diversifiées qu'ailleurs sur le territoire. Les notions de concentration des activités urbaines, de diversité des fonctions et de planification de la croissance représentent les principales caractéristiques associées aux périmètres d'urbanisation. L'étendue des périmètres d'urbanisation varie selon les caractéristiques de chacun des milieux, de la taille des municipalités, de la trame urbaine déjà existante, des équipements et infrastructures disponibles ainsi que de la croissance anticipée. Les périmètres d'urbanisation comprennent des milieux bâtis et des milieux non bâtis qui seront destinés principalement à recevoir la croissance future.

Les périmètres d'urbanisation visent à permettre aux municipalités de mieux gérer l'urbanisation et de planifier leur croissance future sur la base des consensus qui auront été établis dans le cadre de cette révision du schéma d'aménagement.

4.2) RAPPEL DES GRANDES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT EN MATIÈRE D'URBANISATION

La détermination et la délimitation des périmètres d'urbanisation tiennent compte des grandes orientations d'aménagement retenues au chapitre 3. Les principales orientations d'aménagement en matière d'urbanisation se résument comme suit :

- *Favoriser la concentration du milieu bâti en privilégiant le développement des fonctions urbaines à l'intérieur des périmètres d'urbanisation tout en permettant la consolidation des noyaux bâtis sur le territoire;*
- *Prévoir des espaces à bâtir suffisants à l'intérieur des périmètres d'urbanisation pour répondre à la demande;*
- *Favoriser le maintien et l'amélioration d'un cadre de vie de qualité dans les milieux urbanisés.*

4.3) APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

Comme la révision des périmètres d'urbanisation représente un enjeu important pour les municipalités, la MRC de Portneuf a procédé à une évaluation complète de la situation de chacune des municipalités. Une analyse approfondie des données relatives à l'offre (inventaire des espaces disponibles) et à la demande (prévision du phénomène de la croissance) a été réalisée pour chacune des municipalités. La démarche retenue visait à déterminer si les municipalités disposaient d'espaces suffisants pour absorber la croissance urbaine d'ici l'horizon 2016. Un inventaire des terrains disponibles a en premier lieu été effectué. Cet inventaire a ensuite été comparé aux besoins anticipés de la municipalité en terme de croissance urbaine. Ces besoins ont été déterminés en fonction de l'évolution démographique de la municipalité recensée en 1991, 1996 et 2001, des projections démographiques réalisées pour la période 2006-2016 ainsi que du volume d'émission de permis à des fins de construction résidentielle comptabilisé entre 1996 et 2005. Les projets de développement anticipés par les municipalités ont également été considérés. Suite à cet exercice, une recommandation sur la nécessité ou non de réajuster le périmètre d'urbanisation a été formulée. La méthodologie retenue en matière d'évaluation de l'offre et de la demande est présentée dans les pages suivantes.

Les résultats de ces analyses et des recommandations ont été transmis à chacune des municipalités. À partir des documents transmis, les municipalités du territoire ont pu faire connaître leurs besoins et leurs attentes en matière de révision de leur périmètre d'urbanisation. Les demandes d'agrandissement ou d'ajustement des limites de périmètre d'urbanisation qui concernaient la zone agricole permanente ont été soumises pour analyse au Comité consultatif agricole de la MRC de Portneuf et ont fait l'objet d'une recommandation favorable de celui-ci.

Conformément aux exigences signifiées dans l'avis gouvernemental à l'égard du schéma d'aménagement et de développement révisé adopté le 25 mai 2007, la MRC de Portneuf a entrepris une démarche auprès de la Commission de protection du territoire agricole en vue d'obtenir l'exclusion de la zone agricole des espaces des périmètres d'urbanisation révisés qui empiètent sur la zone agricole décrétée. Cette démarche vise à assurer la concordance de la zone agricole avec les limites des périmètres d'urbanisation révisés et répond à un souci de cohérence entre le contenu du schéma d'aménagement et de développement et la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Les espaces à exclure demandés concernent un total de 18 secteurs répartis dans 11 municipalités.

4.3.1 DÉTERMINATION DE L'OFFRE EN TERRAIN

Un inventaire détaillé des terrains disponibles résidentiels, commerciaux et industriels a été effectué à l'intérieur et à l'extérieur des périmètres d'urbanisation.

Une attention particulière a été portée à la disponibilité des espaces résidentiels. En effet, la fonction résidentielle s'avère celle qui consomme le plus d'espace dans les zones urbaines. L'inventaire des espaces disponibles tient compte de l'ensemble des données disponibles au 31 décembre 2005.

Les terrains résidentiels ont été classés selon trois catégories :

Terrains disponibles immédiatement

Il s'agit de lots vacants, situés le long de rues existantes, généralement desservis par l'aqueduc et/ou l'égout, en vente et cadastrés selon les normes de lotissement en vigueur. Ces lots sont disponibles immédiatement pour la construction résidentielle.

Terrains disponibles à court ou moyen terme

Il peut s'agir de terrains situés le long de voies d'accès où passent les services. Ces terrains ne sont toutefois pas encore morcelés à des fins résidentielles. Selon la volonté du propriétaire, ces terrains pourraient être vendus à des fins résidentielles plus ou moins rapidement. Il peut s'agir également de développements futurs projetés où un plan préliminaire a été réalisé. Des coûts de viabilisation sont donc nécessaires et ces terrains ne sont donc pas immédiatement disponibles.

Terrains disponibles à long terme

Ces terrains ne sont ni desservis, ni morcelés et ni directement accessibles. Ces terrains représentent un potentiel de développement à plus ou moins long terme selon la volonté des propriétaires, les projets de la municipalité, leur localisation, etc. Il peut s'agir également de parties inutilisées de terrains cadastrés.

4.3.2 DÉTERMINATION DE LA DEMANDE***Les projections démographiques 2006-2016***

Pour évaluer la demande et les besoins en espaces résidentiels, des projections démographiques (population et ménages) ont été réalisées pour chacune des municipalités. La population de départ est constituée de celle relevée par les recensements canadiens de 1991, 1996 et de 2001. Aussi, tenant compte de la petite taille des populations locales et de la nature des données disponibles, nous avons utilisé pour effectuer cette prévision, la méthode des taux de survie qui, pour générer un nombre de ménages, consiste essentiellement à appliquer à la population projetée par groupe d'âge, les taux de survie correspondants. Il s'agit incidemment de la méthode la plus couramment utilisée pour les projections de population appliquées aux petites entités géographiques.

Pour évaluer les besoins en espaces résidentiels, nous avons estimé le nombre de nouveaux ménages en fonction de l'horizon 2016 et retenu le principe que chaque nouveau ménage entraîne une demande pour un nouveau logement. Le nombre de nouveaux ménages a été obtenu en divisant la population totale projetée dans chacune des municipalités par le nombre de personnes par ménage correspondant. Les données relatives au nombre estimé de personnes par ménage proviennent des projections réalisées par la MRC de Portneuf tenant compte des tendances démographiques observées à la lecture des données découlant des derniers recensements officiels.

La croissance résidentielle 1996-2005

Le nombre de permis de nouvelles constructions résidentielles a été comptabilisé de 1996 à 2005. Une moyenne annuelle a ensuite été calculée.

Le bilan

Pour déterminer les besoins en espaces résidentiels, l'indicateur le plus élevé entre la moyenne annuelle de permis résidentiel et les prévisions du nombre maximal de nouveaux ménages pour la période 2006-2016 a été retenu. La demande correspondra ainsi au nombre moyen annuel de constructions neuves ou au nombre maximal de nouveaux ménages sur un horizon de 11 ans. Pour tenir compte des impondérables susceptibles de conditionner la demande en logements et pour répondre à l'orientation visant à *prévoir des espaces à bâtir suffisants à l'intérieur des périmètres d'urbanisation pour répondre à la demande*, l'offre a été indexée de 20%.¹

Comme l'inventaire des espaces disponibles à l'intérieur des périmètres d'urbanisation utilisé dans le cadre du présent schéma d'aménagement et de développement est à jour au 31 décembre 2005, il a été convenu de maintenir l'évaluation de la demande sur un horizon de 11 ans, soit pour la période 2006-2016. Advenant que les besoins évoluent différemment de ceux anticipés et qu'une municipalité manifeste de nouveaux besoins en espace, cette dernière devra produire un dossier argumentaire visant à justifier la pertinence de modifier le schéma d'aménagement et de développement afin d'agrandir les limites de son périmètre d'urbanisation pour répondre à de nouveaux besoins en espace. Un tel dossier argumentaire devra comprendre un portrait global de la situation urbaine de la municipalité, notamment en matière d'espaces disponibles pour les fins visées sur son territoire. La municipalité devra également identifier les secteurs jugés propices au développement et de moindre impact pour l'agriculture. Ces informations devront être mises en relation avec les perspectives de croissance de la municipalité.

4.3.3 CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES POUR LA VILLE DE LAC SERGENT

Les caractéristiques propres au domaine urbanisé de la ville de Lac-Sergent font de cette municipalité un cas particulier en regard des éléments de référence qui, dans le schéma d'aménagement et de développement de la MRC de Portneuf, servent à délimiter un périmètre d'urbanisation municipal. En effet, la ville de Lac-Sergent a longtemps été la seule municipalité portneuvoise à ne pas posséder de périmètre d'urbanisation. Contrairement aux autres municipalités, la ville ne dispose pas d'un pôle de services (concentration institutionnelle / commerciale / rue principale), c'est-à-dire d'un lieu ou

1 Dans le cas de la ville de Pont-Rouge, cette indexation a été ramenée à 10% pour tenir compte du grand nombre d'espaces disponibles à des fins résidentielles hors du périmètre d'urbanisation.

d'une zone où les activités urbaines sont concentrées sur son territoire. On n'y retrouve pas non plus d'espaces caractérisés par une diversification des fonctions urbaines, ni de noyau villageois suffisamment attractif pour faire de la ville un générateur de déplacements à l'égard d'autres municipalités. Il faut également considérer le fait que cette municipalité est aux prises actuellement avec une problématique environnementale particulière (phénomène des cyanobactéries) étant de plus en plus affectée par la croissance de la charge en phosphore à l'intérieur du plan d'eau entraînant une dégradation de la santé écologique du lac.

Cette situation fait en sorte qu'il est justifié pour la MRC de Portneuf d'envisager une approche de planification différente dans le cas de la ville de Lac-Sergent qui soit plus adaptée au contexte d'occupation du territoire propre à cette municipalité au moment de délimiter son périmètre d'urbanisation.

Sur cette base, la MRC de Portneuf convient de la pertinence que la ville de Lac-Sergent se dote d'un périmètre d'urbanisation visant à regrouper les principales concentrations résidentielles en présence sur son territoire. À titre de cadre de référence pour délimiter ce périmètre, la MRC a considéré plusieurs éléments. La configuration de cette affectation vient d'abord intégrer les parties du territoire municipal où l'occupation résidentielle est la plus dense autour du lac. La localisation des principaux espaces résidentiels qui se situent à l'intérieur des zones inondables de la municipalité a également été considérée dans le cadre de l'exercice visant à déterminer le périmètre. Enfin, les besoins évoqués par la Ville quant à la desserte de son territoire en frais d'équipements et d'infrastructures à caractère collectif associés à la distribution et/ou au traitement des eaux et visant à régler la problématique environnementale qui lui est propre ont également servi à fixer les limites de son périmètre d'urbanisation.

Il est à noter qu'il n'est pas dans l'intention de la MRC de Portneuf d'encourager la densification du développement urbain autour du lac Sergent à la suite de l'établissement de ce nouveau périmètre urbain.

Aj. 2012, règl. 336, a. 4.2

4.3.4 LES ESPACES DISPONIBLES À DES FINS RÉSIDENIELLES À L'EXTÉRIEUR DES PÉRIMÈTRES D'URBANISATION

Bien qu'il existe dans certaines municipalités des secteurs localisés à l'extérieur des périmètres d'urbanisation comportant des emplacements pouvant potentiellement

servir à la construction de résidences permanentes ou saisonnières, il faut retenir que ces secteurs ont été identifiés au schéma d'aménagement et de développement d'abord et avant tout afin d'en permettre la consolidation et non pas dans le but d'y orienter en priorité le développement urbain.

Les secteurs identifiés à cette fin à l'intérieur des îlots déstructurés et de l'affectation résidentielle rurale se caractérisent de différentes façons et ne présentent pas tous le même attrait. Certains se caractérisent principalement par la présence de résidences permanentes alors que d'autres se caractérisent par une vocation essentiellement de villégiature. Enfin, d'autres secteurs se caractérisent à la fois par la présence de résidences saisonnières et permanentes, passant graduellement d'une vocation de villégiature à une vocation résidentielle. Tenant compte de ces distinctions, les emplacements vacants localisés dans de tels secteurs ne peuvent être calculés en totalité dans la détermination de l'offre en espaces disponibles d'une municipalité. Néanmoins, afin d'assurer une gestion adéquate de l'urbanisation dans les prochaines années, la MRC de Portneuf s'engage à tenir compte de l'offre de terrains à des fins résidentielles localisés hors des périmètres d'urbanisation lorsqu'une municipalité sollicitera un agrandissement des limites de son périmètre d'urbanisation pour répondre à des nouveaux besoins en espace. Les besoins en espace de la municipalité pourront alors être modulés en fonction de la demande effective pour des emplacements résidentiels hors du périmètre d'urbanisation, sur la base notamment de la proportion des permis de construction émis lors des dix dernières années dans de tels secteurs.

Mod. 2019, règl. 390, a. 5.1

4.4) MESURES PARTICULIÈRES DE GESTION DE L'URBANISATION APPLICABLES À CERTAINES MUNICIPALITÉS

Dans certains périmètres d'urbanisation, l'offre en espaces disponibles à des fins résidentielles d'ici l'horizon 2016 dépasse largement les besoins estimés pour cette période. C'est notamment le cas des municipalités de Cap-Santé, de Deschambault-Grondines et de Portneuf. Dans ces quatre municipalités, il est apparu opportun de prévoir des mesures particulières de gestion de l'urbanisation.

Mod. 2011, règl. 333, a. 4.1

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (paragraphe 1 de l'article 6) permet à la MRC, à l'intérieur des périmètres d'urbanisation identifiés à son schéma d'aménagement

et de développement, de déterminer des zones prioritaires d'aménagement et de réaménagement, d'ordonner le développement dans de telles zones et de déterminer des affectations du sol et la densité approximative d'occupation. Malgré ce pouvoir spécifique que la loi lui confère, la MRC de Portneuf estime que les municipalités sont mieux placées pour gérer de façon efficace et rationnelle l'urbanisation sur leur territoire respectif. Dans les circonstances, la MRC de Portneuf estime qu'il est plus approprié de mettre en place certaines mesures d'encadrement qui seront applicables uniquement aux endroits où l'offre en espaces dépasse largement les besoins.

Ainsi, pour les trois municipalités identifiées précédemment, la MRC de Portneuf estime approprié de créer des zones de réserve et/ou d'introduire des mesures visant à obliger lesdites municipalités à contrôler le développement à l'intérieur de leur périmètre d'urbanisation. Ces mesures doivent toutefois être adaptées à la réalité de chacune des municipalités et seront précisées à la fin de chacune des sections décrivant les périmètres d'urbanisation des municipalités concernées.

Mod. 2011, règl. 333, a. 4.2

4.4.1 LES ZONES DE RÉSERVE

Les zones de réserve correspondent à des secteurs compris à l'intérieur des périmètres d'urbanisation où aucun projet de développement n'est prévu à court ou moyen terme et qui ne sont pas desservies par les réseaux d'aqueduc et d'égout. Afin d'éviter un développement tous azimuts et d'assurer une meilleure gestion de l'urbanisation à l'intérieur des périmètres d'urbanisation, tout nouveau développement à caractère urbain (résidentiel, commercial, industriel) ainsi que la mise en place d'infrastructures urbaines (rue, aqueduc, égout, etc.) seront interdits dans une zone de réserve, à moins de remplir les conditions visant la levée d'une telle zone de réserve.

Comme la zone de réserve est vouée à l'expansion urbaine à plus long terme, il importe d'assurer un contrôle sur les usages qui peuvent y être exercés. À cette fin, seuls les usages à caractère extensif ne nécessitant pas la mise en place d'équipements ou d'infrastructures importants devraient y être autorisés à court ou moyen terme.

4.4.1.1 Levée de la zone de réserve

Malgré ce qui précède, le développement à l'intérieur de la zone de réserve pourra être autorisé si la municipalité démontre au moyen d'un inventaire détaillé qu'au moins 75% des espaces libres jugés disponibles à l'intérieur de son périmètre

d'urbanisation ont été comblés (incluant les terrains non construits ayant fait l'objet d'un permis de construction)

4.4.1.2 *Autres modalités particulières*

Pour diverses raisons, il peut arriver des cas où les besoins de développement évoluent différemment de ceux envisagés initialement lors de l'élaboration du schéma d'aménagement et de développement. Comme les zones de réserve ont été établies à partir d'une situation connue à un moment précis, il peut en effet se présenter des situations au fil des ans où la localisation de la zone de réserve ne correspond plus à la réalité de l'expansion de la municipalité. C'est pourquoi il importe de s'assurer que les zones de réserve puissent être interchangeables selon certaines modalités. Dans l'évaluation de la conformité de tels changements aux zones de réserve établies, la MRC s'assurera que la nouvelle zone de réserve proposée par la municipalité respectera les exigences suivantes :

- Elle devra être comprise à l'intérieur des limites du périmètre d'urbanisation déterminées au schéma d'aménagement et de développement;
- Elle devra être de superficie au moins équivalente à celle identifiée à l'intérieur du schéma d'aménagement et de développement;
- Elle devra avoir été considérée dans l'offre en espaces disponibles pour la construction et s'avérer propice à la construction dans une perspective à long terme;
- Elle devra être en contiguïté avec la trame urbaine existante et s'avérer une option économiquement appropriée pour le développement comparativement aux autres espaces libres dans le périmètre d'urbanisation.

Le plan d'urbanisme de la municipalité devra être modifié afin de justifier les changements apportés. Il devra également bien identifier et localiser la nouvelle zone de réserve ainsi établie. Le règlement de zonage devra également être modifié afin d'interdire le développement des fonctions urbaines dans cette nouvelle zone de réserve.

À défaut de rencontrer les exigences énumérées ci-dessus, toute autre modification à une zone de réserve sera assujettie à une modification du schéma d'aménagement et de développement.

4.4.2 AUTRES MESURES PARTICULIÈRES DE GESTION DE L'URBANISATION DANS CERTAINES MUNICIPALITÉS

Certaines autres mesures particulières en matière de gestion de l'urbanisation s'appliquent dans les municipalités de Cap-Santé, Donnacona, Deschambault-Grondines et Portneuf. Ces mesures visent à prescrire certaines conditions au développement, conformément aux pouvoirs conférés au paragraphe 5 de l'article 116 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Elles consistent à s'assurer qu'aucun permis de construction ne soit délivré à moins que le terrain à construire soit adjacent à une rue publique et que les services d'aqueduc et/ou d'égout soient établis sur la rue en bordure de laquelle la construction est projetée. Ces mesures peuvent toutefois varier en fonction du contexte local et sont plus amplement précisées à la fin de chacune des sections décrivant les périmètres d'urbanisation des quatre municipalités concernées.

Mod. 2011, règl. 333, a. 4.3

Mod. 2015, règl. 357, a. 4.1

Dans le contexte de l'agrandissement du périmètre d'urbanisation de la ville de Donnacona, la MRC de Portneuf a jugé important d'introduire certaines mesures de gestion de l'urbanisation. Ces mesures visent notamment à augmenter la densité d'occupation résidentielle dans le secteur visé par l'expansion urbaine de la ville. Par l'introduction de telles mesures, la MRC de Portneuf poursuit l'objectif de maximiser l'utilisation urbaine de l'endroit et de réduire la pression du développement sur le territoire agricole environnant.

Aj. 2015, règl. 357, a. 4.2