

LE DÉVELOPPEMENT

6320.0019

SUR LES

LE DEVELOPPEMENT DE LA VILLEGIATURE SUR
LES TERRES PUBLIQUES DU QUEBEC : APPROCHE
GOUVERNEMENTALE

Unité 1060E

Réf. 102482

APPROCHE GOUVERNEMENTALE

APPROCHE GOUVERNEMENTALE

Au cours des années, les terres publiques ont été affectées à de multiples usages, dont certains liés à l'exploitation des ressources et à la récréation, ou encore ont été vouées à la conservation de milieux naturels particuliers. La pratique d'activités récréatives reliées au plein air et à la faune nécessite souvent un hébergement, permanent ou temporaire, pour les diverses clientèles. Cet hébergement peut être de nature individuelle, commerciale ou communautaire et se présenter sous la forme de résidence secondaire, de chalet, de camp, d'auberge, de camping, etc.

Les efforts consentis pour aménager les terres publiques, l'avènement des MRC, l'exploitation des ressources, les besoins de la population et l'intérêt croissant de la collectivité pour la conservation des milieux naturels se sont répercutés sur le développement de la villégiature. Ces facteurs, conjugués aux responsabilités gouvernementales de gestion et d'aménagement des terres publiques, sont à l'origine de l'élaboration de l'approche gouvernementale de développement de la villégiature sur les terres publiques du Québec.

CONTEXTE

Les actions posées par le ministère des Ressources naturelles en matière d'aménagement, de conservation, de gestion, d'octroi de droits de propriété et d'enregistrement des droits concédés sur les terres publiques québécoises sont encadrées par la *Loi du ministère des Ressources naturelles* et la *Loi sur les terres du domaine public*.

C'est aussi au ministère des Ressources naturelles qu'incombent l'élaboration et l'actualisation du plan gouvernemental d'affectation des terres publiques, lequel confère à ces terres diverses vocations selon leur utilisation, leur potentiel et les objectifs du gouvernement en matière de conservation et de mise en valeur des ressources et de l'utilisation du territoire.

À titre de principal gestionnaire des terres du domaine public, le ministère des Ressources naturelles intervient donc directement dans la planification et le développement de la villégiature sur les terres qui le composent, sauf dans les parcs, les réserves fauniques et les pourvoiries avec droits exclusifs où c'est le ministère de l'Environnement et de la Faune qui régit cette activité.

L'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a fait entrer en scène, en 1979, un nouveau partenaire en ce qui regarde l'aménagement du territoire, y compris le développement de la villégiature sur les terres publiques. Les municipalités régionales de comté (MRC) se sont dotées d'un schéma d'aménagement qui expose les grandes orientations en la matière et les grandes affectations de tout leur territoire. En conséquence, le ministère des Ressources naturelles doit s'assurer que les interventions qu'il réalise sur le territoire sont conformes à leur schéma.

D'autres facteurs ont également joué au cours des années sur le développement de la villégiature. L'abolition des clubs privés de chasse et de pêche conjuguée à la création de territoires à vocation particulière tels que les parcs, les réserves fauniques et les zecs de même qu'à l'augmentation considérable du nombre d'adeptes de la nature et des loisirs de plein air ont sensiblement accru la fréquentation des terres publiques à des fins récréatives. Ainsi, la demande de terrains de villégiature en forêt a augmenté.

Au cours des 25 dernières années, le ministère des Ressources naturelles a attribué plus de 45 000 terrains de villégiature et a contribué au développement de plusieurs régions et localités du Québec. Son intervention portait alors surtout sur la mise en disponibilité de terrains et sur l'aménagement des sites. Bien que la villégiature ait pris une expansion graduelle et régulière durant ces années, un déséquilibre s'est installé entre l'offre et la demande et a contribué à la croissance de l'occupation sans droits du territoire public. Pour contrer ce phénomène, le gouvernement a régularisé la situation de plusieurs occupants sans droits au début des années 80, sans pour autant mettre fin à cette forme d'occupation.

Depuis 1985, afin de repenser son approche de planification à l'égard du développement, le Ministère a sensiblement réduit l'offre de terrains de villégiature dans certains secteurs.

La demande de terrains de ce genre dans le domaine public a augmenté et ne laisse présager aucun signe de fléchissement à court terme. De plus, l'occupation sans droits du territoire public s'est amplifiée au cours des dernières années. Ces faits, associés à la multiplicité des intervenants qui agissent sur le territoire, à la diversité de leurs perspectives en matière d'utilisation des terres publiques et des ressources ainsi qu'aux possibilités réduites de développement dans certains secteurs, exigent du Ministère une planification d'ensemble pour un développement harmonieux de la villégiature.

L'APPROCHE GOUVERNEMENTALE

L'approche gouvernementale en matière de développement de la villégiature, qui s'inscrit dans le processus plus général de l'aménagement du territoire, oriente désormais le ministère des Ressources naturelles dans sa démarche de planification, définit des objectifs et détermine des actions spécifiques.

O R I E N T A T I O N

L'approche de planification du développement de la villégiature est axée sur l'orientation suivante : *accroître la mise en valeur du territoire public à des fins récréatives par le développement de la villégiature suivant une démarche d'harmonisation et d'intégration des divers modes d'utilisation du territoire.*

Cette orientation, reposant sur certains principes généraux de gestion du territoire, guide les actions du Ministère en matière de planification et de développement de la villégiature. Ces principes sont :

- le respect des terres publiques comme patrimoine collectif;
- NON* - l'harmonisation des interventions en matière d'utilisation et de gestion du territoire public et de ses ressources;
- NON* - l'accessibilité aux terres publiques pour toute la population;
- l'égalité et l'équité pour tous en matière d'attribution des droits d'occupation du territoire et d'accès à l'information;
- NON* - une compensation monétaire juste et raisonnable pour les privilèges consentis à l'occupant d'une terre publique;
- le respect de l'environnement ainsi que la protection et la conservation du milieu.

O B J E C T I F S

L'approche de planification poursuit cinq objectifs permettant de résoudre les problèmes liés au développement de la villégiature sur les terres publiques en fonction de l'orientation et des principes généraux retenus :

- établir un cadre de planification propice à l'uniformisation des règles de développement de la villégiature dans l'ensemble du domaine public;
- offrir des emplacements de villégiature en tenant compte des possibilités de développement et des diverses utilisations du territoire visé;
- sensibiliser la population au respect des terres publiques;
- contrôler et surveiller davantage l'occupation du territoire public;
- accroître les retombées économiques régionales et locales.

A C T I O N S

L'atteinte des objectifs de cette approche repose sur une série d'actes essentiellement axés sur les trois points suivants :

- intensifier les efforts de planification;
- associer les partenaires au développement de la villégiature;
- lier le traitement des occupations sans droits au développement de la villégiature.

INTENSIFIER LES EFFORTS DE PLANIFICATION

Les efforts consentis par le ministère des Ressources naturelles eu égard à la planification doivent aboutir à l'élaboration de lignes directrices ayant une portée globale et à long terme sur le développement. Ils doivent aussi assurer l'essor cohérent et harmonieux de la villégiature dans l'ensemble des régions du Québec par l'adoption de normes appropriées. Pour y parvenir, nous avons prévu trois outils : *le guide de développement de la villégiature, les plans régionaux de développement de la villégiature et les études sur la demande.*

Le guide de développement de la villégiature

Ce guide donne à la planification et au développement de la villégiature un cadre de gestion unique étendu à l'ensemble des régions du Québec. Il favorise l'application de principes, de normes, de règles et de pratiques d'aménagement uniformes. Il permet également un développement qui concorde avec les autres activités exercées dans le domaine public.

Ce guide est l'outil privilégié permettant l'élaboration des plans régionaux de développement de la villégiature. Il contient les éléments suivants :

- les principes de développement;
- le découpage du territoire québécois en territoires de gestion de la villégiature et les règles de planification et de développement qui s'y rattachent;
- les types et les formes de développement par territoire de gestion;
- la compatibilité de la villégiature avec certains autres usages;
- les règles d'aménagement des sites retenus pour le développement de la villégiature;
- les normes relatives à l'aménagement des terrains de villégiature.

Le plan régional de développement de la villégiature

Pour chacune des régions du Québec, un plan régional précise les objectifs et les choix de développement de la villégiature à privilégier à long terme. Ce plan, sous la responsabilité des directions régionales du Ministère, est élaboré en collaboration avec les partenaires, afin d'harmoniser l'expansion de la villégiature avec leurs préoccupations et leurs interventions. Le plan régional permet aussi de mieux répondre à la demande et de mieux répartir la pression de l'utilisation des terres publiques à des fins récréatives dans chacune des régions.

Le plan régional présente :

- une problématique qui tient compte des préoccupations des partenaires et des particularités régionales;
- les orientations et les objectifs de développement et d'aménagement;
- un scénario de développement où sont précisés les secteurs de planification, les sites de villégiature ainsi que les formes et les types de villégiature qui y sont associés;
- un programme qui précise l'ampleur des développements et les phases de réalisation du scénario retenu.

Études sur la demande

Des études permettront de mieux cerner l'évolution de la demande et des besoins de la population québécoise en matière d'hébergement et de récréation sur les terres publiques. En ce sens, une étude sur la demande d'utilisation des terres publiques à des fins récréatives et sur le prélèvement faunique associé à la villégiature a été effectuée par le Ministère conjointement avec le ministère de l'Environnement et de la Faune. Elle a permis d'évaluer la demande pour les divers types de produits de villégiature et pour les activités récréatives exercées quotidiennement. L'étude fournit aussi diverses données sur les caractéristiques des territoires fréquentés ou recherchés par les clientèles, leurs habitudes de récréation, le prélèvement associé à la pêche sportive et les retombées économiques engendrées.

ASSOCIER LES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT DE LA VILLÉGIATURE

L'harmonisation du développement de la villégiature avec les autres activités exercées sur le territoire public demande de tenir compte des préoccupations des partenaires concernés. Pour ce faire, le ministère des Ressources naturelles les associe à sa démarche de planification.

Consultation des partenaires

Le Ministère consulte ses partenaires sur les outils de planification qu'il implante. Le guide de développement de la villégiature a fait l'objet d'une consultation auprès des ministères et organismes provinciaux qui exercent une influence sur l'aménagement des terres publiques et la villégiature.

De plus, le processus prévu pour l'élaboration des plans régionaux de développement de la villégiature inclut des étapes de concertation avec les partenaires gouvernementaux directement intéressés, les MRC et les municipalités locales. Ce processus comprend aussi, le cas échéant, des discussions et des consultations auprès d'autres organismes actifs dans le domaine de la villégiature.

Harmonisation des interventions

D'autres formes de collaboration avec les partenaires peuvent faciliter l'harmonisation du développement de la villégiature aux diverses utilisations du territoire public. Le ministère des Ressources naturelles et le ministère de l'Environnement et de la Faune ont adopté conjointement des mesures qui balisent, en fonction des besoins de la protection du potentiel de pêche, le développement de la villégiature en milieu riverain.

Les deux ministères ont aussi discuté du développement de la villégiature sur les terres du domaine public dans les aires de confinement du cerf de Virginie. Ces discussions ont permis de convenir des dispositions concernant l'élaboration des modalités et des normes qui régiront l'implantation de la villégiature dans ces aires.

Des modalités particulières ont également été élaborées par les deux ministères à l'égard de la consolidation et du développement de la pourvoirie avec droits exclusifs sur les terres du domaine public. Elles permettent d'évaluer l'impact des projets de pourvoiries sur l'aménagement du territoire et d'harmoniser les actions des deux ministères. Elles établissent aussi l'importance de consulter les MRC et les municipalités concernées. De plus, elles prévoient un mécanisme de consultation des villégiateurs dont les terrains sont situés à l'intérieur des limites des pourvoiries avec droits exclusifs proposées, qu'il s'agisse de les créer, de les agrandir ou de les modifier.

Des discussions sont déjà amorcées avec certains partenaires sur le développement de la villégiature dans les régions nordiques, l'hébergement lié à l'exercice d'activités professionnelles (camps miniers, forestiers, de piégeage, etc.) ou à la chasse. D'autres sujets pertinents permettant d'améliorer la planification de la villégiature pourraient être abordés.

Intégration des activités de contrôle et de surveillance

Les droits d'utilisation octroyés par le Ministère sur les terres du domaine public doivent faire l'objet d'un contrôle sur place, grâce auquel on s'assurera que seules les parcelles concédées sont occupées pour l'usage permis et relèvera les cas d'occupation sans droits. Le ministère des Ressources naturelles ainsi que d'autres ministères et organismes exercent des activités qui exigent leur présence sur le territoire. L'intégration de leurs activités de surveillance et de contrôle rentabilisera, au profit de tous, les efforts de chacun des partenaires en cause sur le plan de leurs préoccupations et de l'occupation des terres publiques.

LIER LE TRAITEMENT DES OCCUPATIONS SANS DROITS AU DÉVELOPPEMENT DE LA VILLÉGIATURE

Le ministère des Ressources naturelles veille au respect des terres publiques, qui constituent un patrimoine collectif, et assure l'équité pour tous en matière d'attribution des droits d'occupation du territoire. Il entend donc faire respecter les lois et règlements en vigueur à l'égard de ces terres et intervenir auprès des occupants sans droits.

Dans son approche de planification, le Ministère propose de prendre des mesures à l'égard de ces occupants tout en développant la villégiature. Il veut ainsi résorber ce phénomène qui nuit considérablement aux efforts de planification consentis par le gouvernement et les corps municipaux. Ces mesures reposent sur le principe qu'aucun privilège ne doit être accordé à l'occupant sans droits qui sera soumis aux mêmes règles que les personnes qui ont été respectueuses des terres publiques. Ainsi, à l'occasion du traitement des dossiers d'occupation sans droits, les lois, règlements et normes en vigueur sont appliqués systématiquement.

Ces mesures prévoient également des procédures d'éviction systématiques contre les nouveaux occupants sans droits qui s'établiraient sur le territoire public.

L'approche gouvernementale guide dorénavant les interventions du ministère des Ressources naturelles afin de planifier, de façon harmonieuse, le développement de la villégiature sur les terres publiques.

La ferme volonté du Ministère à mettre en oeuvre cette approche, de même que l'engagement et la collaboration de ses partenaires dans l'ensemble de la démarche, sont le gage du succès du développement futur de la villégiature sur les terres publiques.

Cette publication a été produite par :

La Direction de la gestion du territoire public
en collaboration avec la Direction des relations publiques

Recherche et rédaction :

Jean Comtois et Catherine Lessard

Coordination :

Réjean Gagnon

Révision linguistique :

Béliveau Lemaire traduction enr.

Conception graphique :

Claire Gagnon

Diffusion :

Direction des relations publiques
Ministère des Ressources naturelles
5700, 4^e Avenue Ouest
Charlesbourg (Québec)
G1H 6R1

Tél.: (418) 643-1809

1-800-463-4558

© Gouvernement de Québec 1994

Réédition – mars 1994

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN : 2-550-28946-3

No de publication : RN94-2005

L'édition – 1^{er} trimestre 1994

Réimpression – février 1995



Gouvernement du Québec
Ministère des Ressources naturelles
Direction de la gestion du territoire public

No de publication: RN94-2005

