

*À propos des propriétés foncières de la
Commission de la capitale nationale*

Septembre 2006

Table des matières

<i>L'historique</i>	<i>3</i>
<i>La création de la Masse des terrains d'intérêt national (MTIN)</i>	<i>4</i>
<i>La mise en oeuvre de la Masse des terrains d'intérêt national</i>	<i>4</i>
<i>La situation en 2006.....</i>	<i>7</i>
<i>La planification de la CCN et l'évolution de la MTIN.....</i>	<i>7</i>
<i>Le processus d'aliénation des terrains excédentaires.....</i>	<i>8</i>
<i>Conclusion.....</i>	<i>8</i>

À PROPOS DES PROPRIÉTÉS FONCIÈRES DE LA COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE

Ce document a pour but d'offrir des renseignements supplémentaires sur les propriétés foncières appartenant à la Commission de la capitale nationale (CCN) et gérées par celle-ci. Les propriétés foncières sont constituées :

- de « terrains reliés au mandat » (désignés également sous le nom de « Masse des terrains d'intérêt national ») que la CCN peut détenir au nom des Canadiens aux fins de l'édification de la capitale; et
- de terrains n'étant pas reliés au mandat, ou qui ne présentent pas d'intérêt national et qui ne correspondent plus au mandat de la capitale.

L'histoire

L'histoire de l'acquisition des terrains devant servir à « bâtir » la capitale remonte avant la Confédération aux années 1860 lors de la construction des édifices du Parlement. La création de la Commission d'amélioration d'Ottawa (CAO) en 1899 marqua le début d'une vague d'acquisitions de terrains dans le but d'améliorer le paysage de la capitale par l'aménagement de parcs et de promenades à proximité du centre-ville d'Ottawa et afin de « nettoyer » les berges du canal Rideau. Au cours des 50 années qui ont suivi, la (CAO) et l'organisme qui lui succéda, la Commission du district fédéral (CDF), continuèrent d'acquérir des terrains. Ces acquisitions permirent de créer de nouveaux parcs, la promenade Island Park, et le parc de la Gatineau.

L'élaboration du *Projet d'aménagement de la capitale nationale* de 1950, mieux connu sous le nom de Plan Gréber (du nom de son auteur, l'architecte et urbaniste français Jacques Gréber), fut l'événement le plus important qui influença l'acquisition de terrains fédéraux dans la capitale. La mise en œuvre de ce plan engendra une période importante d'acquisition de propriétés foncières par le gouvernement fédéral dans les années 1950 et 1960, et ce surtout par la CCN, organisme fondé en 1958 pour succéder à la CDF.

L'acquisition de terrains fut faite à diverses fins :

- la création de la Ceinture de verdure,
- un agrandissement majeur du parc de la Gatineau;
- la construction d'édifices à bureaux destinés au gouvernement fédéral;
- la relocalisation de nombreuses voies de chemins de fer;
- la protection des berges;
- l'aménagement des corridors de promenades, des parcs et des routes telles que le Queensway (Ottawa) et l'autoroute 5 (Gatineau).

Malgré les efforts considérables consacrés à la mise en œuvre du Plan Gréber, plusieurs propositions pour lesquelles des terrains ont été acquis – comme de nombreux ponts, promenades et routes – sont demeurées en suspens. De plus, d'autres propositions ont été modifiées après l'acquisition des terrains. La gare ferroviaire d'Ottawa est d'ailleurs un exemple, elle fut construite plus près du centre-ville alors que l'emplacement prévu à l'origine était situé à l'extrémité du corridor Alta Vista dans la partie sud-est d'Ottawa.

Au milieu des années 1980, le gouvernement fédéral était de plus en plus préoccupé par l'ampleur de sa dette et des déficits annuels. En 1985, la commission Nielsen a été mise sur pied afin d'examiner la rationalisation des opérations du gouvernement et d'identifier des façons de réduire le déficit fédéral. La CCN, tout comme d'autres ministères et agences du gouvernement fédéral, fut l'objet d'un examen qui exigea la rationalisation de ses propriétés foncières. Un moratoire sur l'acquisition des terrains par la CCN fut alors instauré.

La création de la Masse des terrains d'intérêt national (MTIN)

La commission Nielsen apporta deux changements majeurs à la CCN. Le premier consista à renouveler le mandat de la CCN en ajoutant à son rôle traditionnel de planification et d'aménagement le volet « animation » de la capitale. Le second changement concerna les « terrains d'intérêt national », c'est-à-dire des terrains nécessaires à long terme pour appuyer des fonctions uniques à la capitale. La « Masse des terrains d'intérêt national » - ou MTIN – reprenait en grande partie les terrains qu'avaient réunis la CCN et ses prédécesseurs. Celle-ci incluait des trésors nationaux, les berges de rivières et du canal, le parcours d'honneur (le boulevard de la Confédération), le réseau de promenades, la Ceinture de verdure et le parc de la Gatineau.

Le concept de MTIN – qui est encore en vigueur aujourd'hui – fut élaboré conjointement avec le Conseil du Trésor et approuvé en 1988 par celui-ci. La MTIN inclue certains terrains jugés importants pour la capitale et qui appartenaient alors à d'autres agences fédérales, tels que certains terrains de la Ceinture de verdure. La MTIN comprenait également des terrains n'appartenant pas au gouvernement fédéral, mais jugés essentiels à l'avenir de la capitale et qui devraient éventuellement être acquis.

Il est important de préciser que la désignation MTIN ne fait aucunement référence à l'utilisation du terrain – les plans d'aménagement préparés par la CCN et par d'autres agences fédérales indiquent l'éventail des usages permis pour la MTIN. Le *Schéma d'aménagement des terrains fédéraux* (SATF), qui remonte à 1988 et qui a été élaboré parallèlement à la MTIN, est le document de politique dans lequel sont définis les rôles et les usages des divers terrains que comprend la MTIN. En vertu de la MTIN et de ce Schéma, la CCN s'est vu confier la responsabilité de gérer au nom du gouvernement fédéral, la vision à long terme de la capitale et d'assurer une intendance convenable des terrains fédéraux.

La mise en oeuvre de la Masse des terrains d'intérêt national

Après que le Conseil du Trésor eut approuvé la MTIN en 1988, la CCN reçut la directive de rationaliser son portefeuille foncier. Cela signifiait, premièrement, qu'elle devait conserver les terrains de la MTIN qu'elle possédait déjà pour ensuite acquérir et consolider les terrains n'appartenant pas au gouvernement fédéral mais qui avaient été identifiés comme faisant partie de la MTIN.

La CCN reçut également le mandat de se défaire des terrains qui n'appartenaient pas à la MTIN, soit les terrains de la CCN qui ne correspondaient plus au mandat de la capitale. En 1988, les terrains ne faisant pas partie de la MTIN comprenaient plusieurs anciens

corridors de promenades qui ne cadraient pas dans la vision du SATF pour la capitale. Il s'agissait, entre autres, des corridors Alta Vista, Est et Sud à Ottawa et du corridor Champlain dans l'Outaouais. De plus, certains sites pouvant servir pour des ambassades étaient également considérés comme des terrains ne faisant pas partie de la MTIN. Quelques-uns de ces terrains demeurent propriété de la CCN afin de répondre aux besoins futurs des municipalités, dont certains corridors destinés, à l'origine, à l'aménagement de promenades fédérales, mais que la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (d'alors) réservait à des corridors de transport municipal. La CCN devait également garder certains terrains devant éventuellement servir de dépotoirs à neige municipaux.

En 1990, le Conseil du Trésor approuva la stratégie d'acquisition et d'aliénation de la CCN. Cette stratégie présentait un cadre en vertu duquel la CCN devait réaliser la configuration de la MTIN telle qu'énoncée dans la décision de 1988 du Conseil du Trésor. La stratégie précisait les mécanismes identifiés pour consolider l'appartenance fédérale des terrains de la MTIN et pour entreprendre l'aliénation d'autres terrains. Ainsi, les recettes provenant de l'aliénation de terrains n'étant pas nécessaires au mandat devaient être dirigés aux acquisitions de terrains de la MTIN. Cette approche « d'autofinancement » allait permettre à la CCN d'acquérir avec le temps tous les terrains de la MTIN. L'approbation de la stratégie de 1990 entraîna la levée du moratoire sur l'acquisition des terrains par la CCN.

En 1990, la CCN entreprit également l'élaboration d'une *Stratégie intégrée de gestion des biens immobiliers* distincte. Cette stratégie révéla un manque à gagner important au niveau du financement pour l'entretien et la réhabilitation des biens physiques gérés par la CCN. Ce vaste portefeuille comprenait des centaines d'édifices, plusieurs ponts, des promenades et des sentiers, et toute une panoplie d'autres biens. Afin d'aider à financer la gestion continue de ces biens, le Conseil du Trésor enjoignit la CCN, en 1992, de consacrer les recettes provenant de l'aliénation de terrains à la gestion du cycle de vie de ces biens ainsi qu'à l'acquisition de terrains de la MTIN. Cette obligation de financer en partie la gestion des biens immobiliers à partir des recettes découlant de la vente de terrains s'applique encore aujourd'hui.

De 1996 à 1998, la CCN a complété plusieurs exercices de planification qui lui ont permis de préciser les limites de la MTIN de 1988. Il s'agit, entre autres, du Plan directeur de la Ceinture de verdure, de la révision de 1998 des limites du parc de la Gatineau, ainsi que du Plan de la capitale du Canada de 1999 (mise à jour du Schéma d'aménagement des terrains fédéraux de 1988). Ces améliorations ont entraîné des ajouts et des retraits au niveau de la MTIN. D'autres ajustements mineurs furent apportés à la MTIN en réaction aux imprévus, notamment l'échange de terrains effectué en 1998 à proximité de la rue Clearview, près de la promenade des Outaouais, à l'est de la promenade Island Park. Dans ce cas précis, le terrain privé destiné au lotissement fut transféré à la CCN et le zonage fut modifié pour en faire un espace ouvert. Les terrains de la CCN, donnant sur la rue Clearview et éloignés de la promenade, furent transférés à un promoteur et le zonage fut modifié afin d'en permettre l'aménagement. Ce transfert, qui améliora la zone tampon de la promenade de l'Outaouais a fait l'objet de plusieurs sessions de consultation publique et a suivi le processus de planification municipale.

La mise en oeuvre des différentes stratégies de consolidation de la Masse des terrains d'intérêt national impliqua des acquisitions et des aliénations de terrains.

Acquisitions, de 1989 à septembre 2006

Protection d'espaces ouverts : 2 470 ha

- Du secteur privé (pour la protection d'aires naturelles) (911 ha)
- Du secteur public (1 559 ha)

Aménagements : 7 ha

- Résidentiels et commerciaux (7 ha)

Acquisitions totales : 2 477 ha

Transferts, de 1989 à septembre 2006

Espaces ouverts : 330 ha

- Secteur privé, pour des activités récréatives de plein air (161 ha)
- Municipalités, pour des espaces ouverts ou des activités récréatives (169 ha)

Aménagements : 404 ha

- Autres pays, pour les ambassades (1,5 ha)
- Municipalités, pour aménagements (105 ha)
- Ministères et organismes du gouvernement fédéral (y compris les musées) (10 ha)
- Secteur privé pour aménagements (287 ha)

Infrastructures publiques : 715 ha

- Électricité, gestion des eaux pluviales, décharges à neige, etc. (177 ha)
- Municipalités, pour le transport en commun et les parc-o-bus (75 ha)
- Provinces et municipalités, pour les routes (429 ha)
- Établissements du secteur public (écoles, églises, etc.) (34 ha)

Total des transferts : 1 449 ha

Ajout net au portefeuille de la CCN de 1989-2006: 1 028 ha

Parmi les acquisitions majeures faisant partie des 2 477 hectares, plusieurs centaines d'hectares se trouvent dans le secteur de la Mer Bleue et dans la vallée du Ruisseau-Meech. Ces acquisitions comprennent également la moitié de l'ancienne ferme de recherche de la Ceinture de verdure qui appartenait à Agriculture Canada, le parc de Rockcliffe (acquis de la ville d'Ottawa) et, en 2003, le site de l'usine Les Papiers Scott Limitée située dans un endroit stratégique, face à la colline du Parlement.

La situation en 2006

Le processus de planification se poursuit de façon à ce que les propriétés foncières de la CCN correspondent davantage à la MTIN. D'autres acquisitions foncières doivent être effectuées, dont celles de la tourbière de la Mer Bleue dans la Ceinture de verdure, et d'autres dans le parc de la Gatineau. Certains terrains ne faisant pas partie de la MTIN demeurent également la propriété de la CCN. À l'heure actuelle, environ 97 % des ±47 300 hectares qui appartiennent à la CCN font partie de la MTIN.

Les cartes suivantes illustrent ces terrains appartenant à la CCN en 2006.

1. Terrains urbains
(terrains de la MTIN et ceux n'en faisant pas partie)
2. Terrains non urbains - Ontario
(terrains de la MTIN et ceux n'en faisant pas partie)
3. Terrains non urbains - Québec
(terrains faisant partie de la MTIN et ceux n'en faisant pas partie)

La CCN ne s'attend pas à ce que l'utilisation actuelle de plusieurs des terrains ne faisant pas partie de la MTIN varie. Ceci est particulièrement apparent sur la carte des terrains urbains. En voici quelques exemples :

Terrains urbains

- Récréation (p. ex. : Mooney's Bay);
- Caractéristique naturelle urbaine (p. ex. : boisé McCarthy); et
- Transport (p. ex. : l'autoroute 5 à Gatineau, le Transitway d'Ottawa)

Terrains non-urbains - Ontario

- Espace ouvert (p. ex. : terrains de la voie de contournement du ch. Innes).

Sur les autres terrains ne faisant pas partie de la MTIN, une planification s'impose afin de déterminer l'éventail des usages potentiels. On peut en apprendre davantage sur ces terrains en consultant les cartes.

La planification de la CCN et l'évolution de la MTIN

Tel que mentionné précédemment, à la suite de l'élaboration des plans directeurs du parc de la Gatineau et de la Ceinture de verdure, la MTIN a fait l'objet d'ajouts et de retraits depuis sa création en 1988. La zone des terrains urbains de la capitale n'a pas encore de plan directeur comme c'est le cas de la Ceinture de verdure et du parc de la Gatineau. Des modifications mineures pourraient être faites suite à l'élaboration de ce plan directeur. Toute modification du statut de la MTIN s'effectuerait à la fin du processus d'élaboration du plan directeur des terrains urbains. Comme ce fut le cas des plans directeurs de la Ceinture de verdure et du parc de la Gatineau, la consultation publique fera partie intégrante du processus de planification des terrains urbains.

Le processus d'aliénation des terrains excédentaires

Le processus d'aliénation des terrains ne faisant pas partie de la MTIN requiert des efforts considérables et une consultation au sein de la CCN et auprès des municipalités et du public. Un examen des terrains ne faisant pas partie de la MTIN pourrait révéler un intérêt ou un besoin possible de la part de la municipalité, notamment pour aménager une éventuelle infrastructure de transport. De vastes parcelles de terrains font généralement l'objet d'un processus de planification détaillé et lorsque la municipalité doit approuver les amendements au plan officiel, un rezonage, etc., ces sites sont soumis aux consultations et aux audiences municipales. Il arrive parfois que des petites parcelles soient mises directement sur le marché, tout dépendant de l'éventail des usages autorisés par les municipalités. Dans de tels cas, les communautés adjacentes sont informées du projet d'aliénation.

En se départissant des terrains qui ne sont pas reliés au mandat, la CCN respecte divers principes afin de s'assurer que l'intérêt public est pris en considération. Voici les principes, énumérés dans le *Plan de la capitale du Canada* de 1999 :

- Contribuer au maximum à la réalisation des objectifs du gouvernement fédéral (par exemple, en poursuivant la réalisation du Plan de la capitale du Canada, et en échangeant des biens fonciers avec les autres paliers de gouvernement etc.);
- La présence de composantes valorisées de l'écosystème;
- Les corridors nécessaires à l'aménagement du réseau de sentiers de la capitale;
- Les politiques du gouvernement fédéral et de la CCN (telle que la Politique fédérale sur la conservation des terres humides, l'évaluation environnementale, la protection du patrimoine et des ressources archéologiques); et
- Les politiques et les processus de planification régionales et municipales, incluant les consultations publiques, lorsque la modification de l'utilisation d'un terrain est envisagé.

Conclusion

L'assise territoriale de la CCN a évolué depuis l'époque de la Commission d'amélioration d'Ottawa, alors qu'elle était pratiquement inexistante, pour ensuite atteindre des sommets dans les années 1970 après que les acquisitions identifiées dans le Plan Gréber de 1950 furent complétées et jusqu'au moment où des compressions furent imposées par le gouvernement et des modifications mineures furent effectuées au mandat de la CCN.

Bien qu'il soit prévisible que cette évolution se poursuive, l'assise territoriale de la CCN demeurera en grande partie inchangée. Certains ajustements continueront à être effectués – tels que des acquisitions et des ventes de terrains – en réponse à l'évolution continue de l'utilisation des terrains et de la planification, aux exigences des autres paliers de gouvernement ainsi qu'aux besoins de la capitale de demain.

(Septembre 2006)