

## **Mémoire de la Commission de la capitale nationale du Québec concernant le projet d'énoncé de vision stratégique du développement de la Communauté métropolitaine de Québec**

### **Mandat de la Commission de la capitale nationale du Québec**

Créée en juin 1995 par une loi de l'Assemblée nationale, la Commission de la capitale nationale du Québec a, entre autres, pour mission de mettre en valeur la capitale, siège des institutions de l'État. Elle conseille le gouvernement sur toute question qui concerne l'aménagement de la capitale et de ses environs<sup>1</sup>. Son mandat est de promouvoir et de mettre en valeur le paysage et les sites de la capitale nationale ainsi que de consolider le statut de Québec comme lieu d'exercice du pouvoir. Pour y arriver, elle doit non seulement se doter d'une vision d'ensemble, mais aussi encourager et appuyer ses partenaires pour qu'ils contribuent à l'embellissement des lieux et à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. La capitale joue ainsi un rôle emblématique qui se veut exemplaire, aux regards des autres villes et villages du Québec, quant aux pratiques d'aménagement du territoire.

Les champs d'intervention de la Commission recourent à peu près tous les aspects de l'aménagement urbain sur le territoire de la communauté métropolitaine de Québec (CMQ). Ce territoire de 3 150 km<sup>2</sup> englobe les villes de Québec et de Lévis auxquelles s'ajoutent 24 municipalités comprises dans les municipalités régionales de comté de La Jacques-Cartier, de L'Île-d'Orléans et de La Côte-de-Beaupré.

La Commission poursuit trois grands objectifs d'aménagement et de développement : consolider les pôles d'urbanisation existants, améliorer le paysage urbain et rural et protéger les milieux naturels de la CMQ. Elle concrétise ses objectifs par la mise en valeur des institutions de l'État, des équipements collectifs, des parcs, des places publiques, des sites patrimoniaux et des biens historiques ou architecturaux, par la protection des milieux

---

<sup>1</sup>. Tel que précisé aux articles 15 et 15.1 de la Loi sur la Commission de la capitale nationale (L.R.Q., c. C-33.1), la Commission conseille le gouvernement sur l'aménagement et le développement du territoire de la communauté métropolitaine de Québec (CMQ) ainsi que de celui des municipalités locales et des municipalités régionales de comté qui en font partie. Ces conseils portent sur :

- la localisation des bureaux et des effectifs du gouvernement, de ses ministères et de tout organisme gouvernemental;
- la construction, la conservation, l'aménagement et le développement des immeubles où logent le gouvernement, ses ministères et tout organisme gouvernemental;
- l'aménagement des infrastructures de transport et de communication qui donnent accès à la capitale, la désignation des parcours cérémoniels, la localisation des missions diplomatiques et des organisations internationales ainsi que les conditions d'une présence internationale.

naturels, par la création d'une ceinture verte et par la requalification des voies d'accès à la capitale. Toutes ces considérations l'ont amenée à prioriser la protection, la mise en valeur et la requalification du littoral.

### **Le projet d'énoncé de vision stratégique du développement**

La Commission a pris connaissance du projet d'énoncé de vision stratégique du développement de la Communauté métropolitaine de Québec. Elle reconnaît la pertinence d'un tel énoncé dans le cadre de la démarche concertée des élus de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) en prévision des autres étapes de l'élaboration du schéma métropolitain d'aménagement et de développement de la CMQ qui doit être adopté d'ici 2006.

La Commission partage le diagnostic posé par la CMQ qui dresse un portrait juste et complet de la situation actuelle et des défis à venir. Il en va de même pour la vision et les orientations développées par la CMQ qui vont dans le sens des attentes de la Commission et des orientations du gouvernement du Québec.

Bien que fort bien fait, cet énoncé s'apparente cependant plus à un diagnostic général qu'à une vision stratégique compte tenu de la généralité des orientations proposées. La Commission invite la CMQ à se pencher sur la hiérarchisation des objectifs, à apporter des précisions sur les sources de financement possibles et sur les maîtres d'œuvre qui auront la responsabilité de donner suite aux orientations proposées. Ces aspects pourraient et devraient être développés en concertation au cours des prochains mois.

### **Les attentes à l'endroit de la Communauté métropolitaine de Québec et de ses constituantes**

La Commission de la capitale nationale du Québec s'attend à ce que la CMQ et ses constituantes prennent en considération la vision, les orientations et les interventions de la Commission lors de l'élaboration, de la révision et de la mise en œuvre de leurs schémas d'aménagement et de développement. À cette fin, la Commission a soumis au ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir le document *Une capitale nationale à bâtir*<sup>2</sup> qui regroupe ses orientations d'aménagement et de développement pour le territoire de la CMQ afin que celles-ci soient intégrées au *Cadre gouvernemental d'aménagement et de développement de la CMQ*. En décembre 2003, la Commission a apporté des corrections mineures à ses orientations qu'elle a publiées dans le document *Consolider la capitale du Québec*<sup>3</sup>. Ce document est annexé au présent mémoire.

Dans *Consolider la capitale du Québec*, la Commission définit ses attentes à l'endroit de la CMQ et de ses constituantes. Ces attentes sont toujours valides et la Commission désire que le schéma métropolitain d'aménagement et de développement en tienne compte :

---

<sup>2</sup> Commission de la capitale nationale du Québec, *Une capitale nationale à bâtir*, Québec, Direction de l'aménagement et de l'architecture, mars 2003.

<sup>3</sup> Commission de la capitale nationale du Québec, *Consolider la capitale du Québec*, Québec, Direction de l'aménagement et de l'architecture, décembre 2003.

## *1. La protection et la mise en valeur des centres historiques, du patrimoine bâti et des lieux emblématiques d'une capitale*

Les schémas d'aménagement de la CMQ et de ses constituantes devraient prendre en compte les orientations et les projets de la Commission concernant la protection et la mise en valeur des centres historiques, du patrimoine bâti et des espaces publics emblématiques de la capitale.

La restauration des centres historiques, la requalification des friches urbaines et le rafraîchissement de l'espace public doivent être privilégiés dans les vieux pôles d'urbanisation afin d'inciter les populations à demeurer dans les quartiers anciens plutôt que d'encourager l'étalement urbain par la dispersion des investissements publics en périphérie. En premier lieu devrait être adopté par la CMQ le *Guide d'intervention : parachever et mettre en valeur la colline Parlementaire* (2003). Ce document préparé par la Commission devrait d'ailleurs servir de modèle pour le parachevement et la mise en valeur de tous les centres historiques de la capitale et encourager les municipalités concernées à adopter des programmes particuliers d'urbanisme pour ces territoires.

La conservation intégrale de certains lieux collectifs, comme les biens d'église et les grands domaines d'intérêt métropolitain, implique que la CMQ et ses constituantes veillent à la mise en place de partenariats entre les secteurs privé et public dans le respect du sens de ces lieux appartenant, en quelque sorte, à la communauté québécoise. Cela impose tout d'abord une mise à jour des inventaires ainsi qu'une nouvelle classification de ces sites et bâtiments selon les critères suivants : leur état, leur valeur historique, symbolique et architecturale, et leur viabilité.

## *2. La restauration des portes d'entrée et des principales voies d'accès à la capitale*

La Commission souhaite que ses orientations soient prises en compte et que les méthodes actuelles d'aménagement du territoire soient revues à la lumière des objectifs poursuivis. Ainsi, les schémas d'aménagement devraient assurer le contrôle des implantations et de la qualité architecturale dans le champ visuel des grandes portes d'entrée de la capitale. Par ailleurs, la cohabitation du réseau autoroutier et de l'espace urbanisé soulève la question de la coordination entre les instances responsables du réseau (le MTQ) et celles responsables de la planification et de l'aménagement du territoire (les municipalités). La Commission désire donc que la CMQ et ses constituantes instaurent une gestion concertée et intégrée de l'urbanisation le long des principales voies d'accès à la capitale.

Cette gestion concertée avec tous les partenaires concernés devra permettre :

- d'établir un cadre normatif régissant l'aménagement, le développement et l'embellissement des portes d'entrée et des principales voies d'accès;
- d'identifier les secteurs des corridors autoroutiers à restructurer et ceux à consolider autour de noyaux de services, ou alors bénéficiant d'un potentiel de développement;
- de prévoir la requalification de certains segments d'autoroute en voies urbaines, dans les secteurs proches du centre-ville, ceci en concertation avec les municipalités concernées et le ministère des Transports du Québec;
- de préparer des critères d'urbanisation relatifs à l'accès aux autoroutes, ainsi qu'au lotissement, aux usages autorisés et aux nouvelles constructions afin de mieux contrôler le développement et l'aménagement urbain dans les corridors autoroutiers et de corriger les problèmes actuels par des programmes d'intervention;
- de transformer graduellement les autoroutes qui longent les berges du Saint-Laurent en promenades ou en boulevards urbains.

Il faut chercher à mieux intégrer les infrastructures de transport dans la trame urbaine; la qualité des paysages le long des voies d'accès à la capitale en dépend. En outre, pour tous les projets entraînant des déplacements de personnes, il devient nécessaire de prévoir les impacts relatifs aux modes de transport à privilégier afin de favoriser l'utilisation des réseaux de services publics. Bien sûr, la requalification des voies d'accès à la capitale ne peut se réaliser sans une politique efficace de recomposition du cadre bâti traversé et desservi par ces artères urbaines.

### *3. La protection et la mise en valeur des paysages naturels*

La Commission propose que la Communauté métropolitaine de Québec et ses constituantes forment un *groupe de travail ad hoc pour la conservation et la mise en valeur des paysages et milieux naturels* pour établir puis adopter un plan vert et bleu de la capitale nationale fondé sur un inventaire complet des milieux naturels à préserver, des paysages d'intérêt, des espaces aménagés, des attraits majeurs et des corridors de récréo-tourisme. Ce plan devra assurer la protection des milieux sensibles, donner un sens à la cohésion régionale, localiser les sites à aménager, créer un réseau piétonnier reliant les espaces verts et bleus de la capitale et proposer un programme des interventions sur le terrain. Entre-temps, des mesures de contrôle intérimaire devraient être prises par la CMQ pour assurer la protection de tous les milieux naturels d'intérêt qui sont menacés de disparaître avant même l'adoption du schéma métropolitain et des nouveaux plans d'urbanisme. La Commission pourrait participer à ce groupe de travail.

À court terme, la Commission souhaite que la CMQ et ses constituantes adoptent un cadre réglementaire adéquat pour protéger les boisés urbains exceptionnels ou dignes d'intérêt qui ne jouissent présentement d'aucune protection

légale, notamment la hêtraie de Saint-Augustin-de-Desmaures, le boisé des Compagnons-de-Cartier, ainsi que le boisé Davida et la pointe De La Martinière à Lévis.

La Commission préconise également l'adoption d'un cadre de référence et d'un plan de réhabilitation des rives dégradées du Saint-Laurent et de ses principaux affluents pour d'abord arrêter la dégradation des zones littorales, puis réhabiliter celles qui ont été détruites, de façon à ce que la population et les visiteurs puissent profiter du fleuve. Enfin, la Commission souhaite que les municipalités de la capitale nationale souscrivent au développement et à la mise en application d'un mode de gestion de la ressource « eau » en fonction des bassins hydrographiques de la région.

#### *4. La localisation des édifices gouvernementaux sur le territoire de la communauté métropolitaine de Québec*

La Commission souhaite que l'on inscrive une politique de localisation du parc immobilier gouvernemental dans le cadre de l'élaboration des schémas d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Québec et de ses constituantes. Cette politique devrait prendre en compte les critères de consolidation des noyaux urbains, d'utilisation du réseau de transport en commun et de protection et de mise en valeur du patrimoine bâti de façon à permettre aux gestionnaires publics de prendre des décisions éclairées et concertées.

Le fort potentiel pour la construction et la location de bureaux gouvernementaux dans la capitale devrait notamment servir à :

- reconstruire les lots vacants sur la colline Parlementaire;
- participer à la revitalisation économique du secteur central de Lévis en y implantant de nouvelles fonctions administratives;
- restructurer le pôle de l'est (boulevard Sainte-Anne et avenue D'Estimauville);
- renforcer le pôle Charlesbourg-Lebourgneuf;
- densifier progressivement le corridor de transport en commun du Métrobus parcours 800/801;
- s'inscrire en harmonie avec l'environnement naturel et bâti de chacun des sites retenus.

#### **Commentaires sur le rôle de la Communauté métropolitaine de Québec**

En ce qui concerne le rôle que doit jouer la CMQ, la formulation de l'énoncé de vision stratégique pourrait laisser entendre qu'elle a la responsabilité de nombreux secteurs de développement économique et social (ex : promotion économique, formation de la main-d'œuvre, développement culturel, mise en valeur du statut de capitale, etc.) alors que ces responsabilités sont déjà assumées par des ministères et des organismes sectoriels.

Selon notre compréhension, les mandats actuels de la CMQ en aménagement et en développement reposent essentiellement sur la planification et la réglementation relatives à l'aménagement du territoire, au développement économique et à la gestion des matières résiduelles (ex : schéma métropolitain d'aménagement et de développement, règlements de contrôle intérimaire, etc.). Bien que la loi créant la CMQ lui permette d'exercer plusieurs compétences facultatives (ex : grands équipements et infrastructures régionaux, développement culturel, transport en commun, etc.), la note d'introduction de l'énoncé indique que la CMQ veut demeurer une structure légère qui vise la coordination des municipalités de même que l'agencement spatial des différents secteurs d'activités plutôt que l'intervention dans le développement économique, social et culturel.

Il nous apparaît que l'énoncé de vision stratégique de la CMQ devrait mettre davantage l'accent sur son rôle de coordination et de concertation qui ferait d'elle le leader du développement métropolitain car sa loi constitutive lui en donne les pouvoirs. Ainsi, elle pourrait miser sur la complémentarité et l'intégration des composantes de la CMQ afin de favoriser le développement harmonieux de l'ensemble de la communauté. Pour ce faire, la CMQ doit exercer certaines des compétences facultatives que lui donne la loi, principalement en ce qui concerne le développement des équipements et infrastructures régionaux et la gestion du transport en commun. La CMQ pourrait ainsi fédérer les municipalités, la population, les promoteurs, etc. dans le cadre des grandes orientations d'aménagement et de développement spécifiques au territoire de la CMQ tout comme le fait la Commission de la capitale nationale du Québec avec les ministères et organismes du gouvernement du Québec.

## **Conclusion**

En somme, la Commission considère que le diagnostic proposé par la CMQ dans son projet d'énoncé de vision stratégique est bon. Elle veut que le schéma métropolitain d'aménagement et de développement qui fera suite à cette vision réponde à ses attentes formulées dans le document *Consolider la capitale du Québec* et elle souhaite que la CMQ joue plus intensément son rôle de leader de la planification du territoire, de concertation et de coordination auprès de ses composantes, les municipalités régionales de comté et les municipalités des deux rives. La Commission considère également que la CMQ devrait intervenir dans les dossiers majeurs qui touchent l'aménagement du territoire de la CMQ comme le transport en commun, la localisation des équipements structurants, la préservation et la mise en valeur du capital nature de la CMQ et le choix des secteurs à urbaniser en priorité.