

Orientations d'aménagement et de développement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec

Par Serge Filion

Directeur de l'aménagement et de l'architecture, Commission de la capitale nationale du Québec

UN CONTEXTE

Créée en juin 1995 par une loi de l'Assemblée nationale du Québec, la Commission de la capitale nationale du Québec a 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 environs¹³. Son mandat est de promouvoir et de mettre en valeur le paysage et les sites de la capitale nationale et aussi 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, au regard des autres villes et villages du Québec, quant aux pratiques d'aménagement du territoire.

Les champs d'interventions de la Commission recourent à peu près tous les aspects de l'aménagement urbain sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec. Ce territoire de 3 150 kilomètres carrés englobe les villes de Québec et de Lévis, auxquelles s'ajoutent 24 municipalités comprises dans les MRC de La Jacques-Cartier, de L'Île-d'Orléans et de La Côte-de-Beaupré.

Le contexte géopolitique de l'agglomération de Québec s'est transformé en 2002 par la création de deux grandes villes et d'une communauté métropolitaine. Il importe désormais de planifier et d'optimiser l'urbanisation sur un vaste territoire enrichi par 400 ans d'occupation du sol, façonné par un incomparable patrimoine bâti et par le développement socio-économique, mais aussi fortement marqué par l'étalement urbain des dernières décennies. De nouveaux défis pointent à l'horizon : rehausser la qualité de vie dans les quartiers, consolider les pôles d'urbanisation, optimiser l'utilisation des infrastructures et préserver les espaces verts et bleus de la capitale nationale.

UNE VISION GLOBALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'angle d'approche de la Commission se fonde sur le caractère exemplaire de ses actions en matière d'urbanisme. Sa vision est celle d'un développement harmonieux et d'un aménagement intégré des ressources pour l'ensemble du territoire. La Commission préconise une approche de

développement durable et elle intervient d'abord sur les ensembles déstructurés. Elle planifie et réalise ses projets en favorisant la consultation, la concertation et le partenariat. Ainsi, la Commission est consciente des défis que posent tant le respect du paysage naturel que celui du patrimoine architectural, qu'il soit d'ordre religieux, culturel ou industriel. Chacune de ses interventions s'appuie sur des principes spécifiques de conservation, de respect de l'évolution de la trame urbaine et de compréhension de la dynamique des sites en vue de leur requalification.

DES PRINCIPES

Dans le respect des champs d'interventions de ses partenaires, la vision de développement durable de la Commission se veut concertée et unificatrice quant aux préoccupations de la population des deux rives du Saint-Laurent. La Commission tient à rallier les partenaires municipaux et ceux du développement économique et social autour des grands principes d'aménagement suivants : l'amélioration du cadre bâti, la densification et la mixité des espaces déjà pourvus de services municipaux, la consolidation des équipements qui favorisent le transport collectif, la valorisation et l'embellissement du paysage urbain, la préservation et la mise en valeur des milieux naturels, ainsi que l'accessibilité publique aux cours d'eau. Enfin, la Commission prône également un autre grand principe qui pourrait inspirer le futur schéma de la CMQ, soit l'affirmation de l'identité de la capitale nationale, ville d'histoire et de pouvoir.

Bref, la Commission prône une approche de développement durable digne d'une capitale à la fois historique et moderne, qui respecte la population actuelle et se soucie du bien-être des générations futures.

DES OBJECTIFS

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 Communauté métropolitaine de Québec. 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 naturels, par la création d'une ceinture verte et par la requalification des voies d'accès à la capitale.

¹³ Tel que précisé aux articles 15 et 15.1 de la Loi sur la Commission de la capitale nationale du Québec (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 de 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.

Pour consolider les pôles existants, et ainsi freiner l'étalement urbain, il faut les rendre plus attrayants en y aménageant des espaces publics de qualité, en optimisant l'utilisation des infrastructures en place et en favorisant l'utilisation des moyens de transport collectif. À cette fin, la Commission s'est associée à de nombreux partenaires, dont la Ville de Québec, l'Assemblée nationale et le ministère des Transports du Québec, et elle a elle-même investi dans la requalification de l'espace public sur la colline Parlementaire et des voies d'accès de la capitale. Elle compte aussi utiliser la future politique de localisation des édifices à bureaux et des grandes institutions dans la capitale nationale pour guider la restructuration de l'agglomération urbaine en collaboration avec la Société immobilière du Québec.

DES ÉTUDES ET DES RÉALISATIONS

Quatre documents viennent notamment baliser les orientations et les interventions de la Commission. Ce sont : le Plan d'action de la Commission de la capitale nationale du Québec, la Politique de l'environnement bâti dans la capitale, le Cadre de référence sur la localisation des bureaux centraux des ministères et des sièges sociaux des organismes gouvernementaux et le Guide de gestion des ensembles urbains de la capitale nationale du Québec. Ce dernier document propose des critères relatifs à la sélection de projets ainsi qu'à leur qualification pour mieux encadrer les interventions de la Commission sur le terrain.

À l'instar de diverses capitales et de villes historiques à travers le monde, l'agglomération de Québec a aussi fait l'objet de projets novateurs : appuyée par le milieu universitaire¹⁴, la Commission a développé des critères d'aménagement, participé à la mise en valeur d'édifices et de sites emblématiques de la capitale et proposé des stratégies de réaménagement de ses principales voies d'accès. Elle a piloté une étude sur la création d'une ceinture verte et bleue¹⁵ et contribuera à la révision de la politique de localisation des édifices gouvernementaux et des grandes institutions de la capitale.

Enfin, depuis 1998, la Commission s'est dotée d'un Plan lumière dans le but de mettre en valeur les éléments emblématiques et le patrimoine institutionnel de la capitale. Elle procède actuellement à l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement lumière (SDAL) afin d'embellir le paysage nocturne de la capitale et d'assurer l'harmonisation des projets de mise en lumière, tout en hiérarchisant les interventions dans le temps et dans l'espace.

LES CHAMPS D'INTERVENTIONS DE LA COMMISSION

La Commission de la capitale nationale du Québec souhaite que la Communauté métropolitaine de Québec 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, les cinq champs d'interventions de la Commission sont présentés ici en distinguant l'état de situation, les objectifs et les orientations, ainsi que les attentes à l'endroit de la Communauté métropolitaine de Québec et de ses constituantes.

Le parachèvement de la colline parlementaire

L'ÉTAT DE SITUATION

Bien visible au loin par les édifices en hauteur marquant le paysage de la capitale, la colline Parlementaire occupe le cœur de la Haute-Ville de Québec. Dans un passé récent, des interventions ponctuelles ont empiété sur le quartier résidentiel environnant et ont modifié profondément la trame urbaine. Depuis, l'absence d'un plan directeur de parachèvement de la colline Parlementaire et d'un cadre réglementaire approprié s'appliquant sur l'ensemble de son territoire ont favorisé l'émergence de projets sectoriels et d'interventions disjointes par des promoteurs dont le souci n'était pas l'harmonie d'ensemble. Aujourd'hui, le succès du parachèvement de la colline dépend de la capacité des futures interventions architecturales et urbaines, notamment celles sur les terrains laissés vacants, à atténuer les ruptures créées par les interventions des quarante dernières années.

En effet, les époques successives d'intervention ont morcelé le territoire et juxtaposé des édifices aux gabarits et au traitement architectural très contrastés. Les composantes symbolique et historique des édifices devraient être davantage valorisées selon une vision d'ensemble. Déjà, la prépondérance laissée depuis les années 1970 à l'automobile tant sur le boulevard René-Lévesque qu'à la partie urbaine de l'autoroute Dufferin-Montmorency, devenue l'avenue Honoré-Mercier, s'est en grande partie estompée grâce aux travaux de réaménagement de ces deux voies réalisés en partenariat par la Ville de Québec, le ministère des Transports et la Commission.

Le parachèvement de la colline Parlementaire pose cinq défis majeurs :

- préserver la visibilité, l'accessibilité et le caractère institutionnel des édifices parlementaires, gouvernementaux et administratifs établis sur la colline Parlementaire ;
- préserver l'équilibre de la silhouette créée par la présence d'édifices témoignant du rôle de la capitale ;
- aménager la colline de façon à mieux gérer les ruptures et les transitions découlant de la présence des diverses fonctions en son sein et son pourtour (terrains de l'Hôtel

¹⁴ Laroche, P. (Université Laval), Gauthier, P. (Université Concordia) et Saint-Denis, B. (Université de Montréal).

¹⁵ PELLETIER, Georges. *Une Capitale de vert et de bleu, vision d'avenir*, Québec, Rapport d'étude présenté à la Commission de la capitale nationale du Québec, décembre 2000.

du Parlement, pôle institutionnel et conventuel, pôle culturel du Grand Théâtre de Québec, pôle récréotouristique de la Grande Allée Est, pôle international du Centre des congrès, Vieux-Québec, parc des Champs-de-Bataille, quartiers résidentiels centraux, centre des affaires...);

- parfaire notre connaissance et notre compréhension de la forme urbaine afin d'établir des critères de design et d'aménagement qui favoriseront la qualité de vie des résidents, des travailleurs, des touristes et des piétons qui fréquentent la colline ;
- mettre en lumière les édifices gouvernementaux et ceux d'intérêt historique et architectural (Hôtel du Parlement, édifice Marie-Guyart, édifices H et J, Grand Théâtre de Québec, clochers d'églises), ainsi que les principaux espaces publics.

LES OBJECTIFS ET LES ORIENTATIONS

Pour atteindre l'objectif d'un équilibre harmonieux entre la vocation résidentielle du quartier, la vocation administrative de la colline Parlementaire et la vocation culturelle et ludique des espaces collectifs, la Commission s'est donné les priorités suivantes :

- la gestion cohérente du cadre bâti dans le respect d'un gabarit maître ;
- la gestion des transitions dans le respect des fonctions dominantes de chaque secteur ;
- le développement de critères de design et d'aménagement qui amélioreront le cadre bâti et mettant en valeur les espaces publics, les parcs, les jardins et voies de circulation ;
- la mise en valeur nocturne de la colline Parlementaire tant par la mise en lumière de ses plus beaux édifices et de ses espaces verts que par celle des bâtiments qui composent la silhouette nocturne de Québec ;
- la mise en œuvre du plan vert de la colline en multipliant les projets d'urbanisme végétal.

À cette fin, la Commission élabore présentement le guide *d'intervention Parachever et mettre en valeur la colline Parlementaire* qui énoncera des critères de design et d'aménagement de la colline Parlementaire devant servir à baliser les futures interventions tant architecturales qu'urbanistiques. Le message transmis est donc celui-ci : se doter d'une vision à long terme et parachever les quartiers à construire ou à réhabiliter. En amorçant le parachèvement de la colline Parlementaire pour créer un milieu de vie de qualité, à l'image

du travail réalisé dans le Vieux-Québec, la Commission veut faire montre d'exemplarité à la grandeur du Québec.

LES ATTENTES À L'ENDROIT DE LA CMQ ET DE SES CONSTITUANTES

La Commission souhaite que la CMQ et ses constituantes prennent en considération les préoccupations de la Commission concernant la colline Parlementaire, tout comme elles porteront une attention particulière au Vieux-Québec et aux autres arrondissements historiques. À l'instar du guide d'intervention *Conserver et mettre en valeur le Vieux-Québec* réalisé par la Ville de Québec, les prescriptions d'aménagement préparées par la Commission devraient, à court terme, servir de référence pour l'évaluation des futurs projets de construction sur la colline. À plus long terme, ces prescriptions devraient être mises sous forme légale afin de s'assurer du respect et de l'atteinte des objectifs de parachèvement de la colline Parlementaire développés par la Commission.

La protection et la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces publics emblématiques de la capitale nationale

L'ÉTAT DE SITUATION

L'urbanisme fonctionnel des dernières décennies n'a pas toujours considéré la signification, la qualité des espaces publics et les besoins des usagers et des usagers comme premiers critères d'aménagement. L'architecture récente ne cadre pas toujours avec les éléments plus anciens. Certains bâtiments et certains sites créant un déséquilibre dans l'harmonie urbaine devraient être réaménagés de façon à favoriser leur intégration ou amoindrir leur impact négatif dans la forme urbaine. Le but est d'atteindre une plus grande convivialité entre les différents usages et de répondre aux besoins tout en assurant une plus grande qualité esthétique des lieux. Nous pensons ici au Vieux-Québec, au Vieux-Lévis, au Vieux-Beauport ou au Trait-Carré de Charlesbourg. Des interventions deviennent nécessaires pour redonner un caractère, un sens aux lieux et aux bâtiments, et pour améliorer l'accès et le confort des piétons.

En ce qui concerne le patrimoine religieux, le déclin de la pratique et le vieillissement de la communauté conjugués aux pressions de développement représentent une menace pour la conservation de ce patrimoine collectif. De grands ensembles conventuels souvent situés sur le promontoire des falaises, ainsi que des églises et leurs presbytères, au cœur des quartiers ou des villages, risquent d'être transformés, voire dénaturés, à défaut d'une vision d'ensemble et de moyens pour présider à leur conservation.

La Commission est consciente des défis qui se posent pour l'avenir. Les ensembles conventuels et le patrimoine religieux dont il faut favoriser le recyclage sont concernés, mais également la localisation et l'aménagement des équipements économiques lourds tels l'aéroport, le port de Québec et les parcs de haute technologie qu'il faudra développer dans le respect du paysage naturel.

Par ailleurs, la capitale est fortement éclairée sans que ne soit coordonné l'éclairage des quartiers résidentiels et des lieux publics, en particulier le réseau routier, les centres commerciaux, les lieux institutionnels et les sites industriels. L'éclairage traditionnel de certains lieux est souvent trop faible alors que plusieurs voies de circulation sont trop fortement illuminées. Il en résulte une surenchère de la lumière qui ne rend pas justice aux paysages exceptionnels de l'agglomération. Ainsi, plusieurs bâtiments, ouvrages et sites naturels de grande valeur architecturale ou emblématique, dont plusieurs participent au rayonnement et à l'identité de la capitale, passent inaperçus faute de mise en scène nocturne appropriée. Outre les bâtiments et les ensembles patrimoniaux, l'ensemble du territoire recèle aussi tout un patrimoine au charme plus modeste qui mériterait d'être mis en scène.

La requalification des pôles d'urbanisation et des espaces publics, tant en ce qui a trait aux bâtiments, aux grands équipements qu'aux paysages, est l'élément catalyseur de l'amélioration de la qualité de la vie urbaine. Cette prise en compte doit être intégrée dans les interventions de tous les acteurs concernés afin de contrôler l'étalement urbain et d'assurer un développement harmonieux de la capitale en accord avec les préceptes du développement durable.

LES OBJECTIFS ET LES ORIENTATIONS

Pour veiller à ce que l'aménagement respecte le caractère distinctif de la capitale, contribue à embellir les espaces publics, à améliorer l'architecture, à conserver les sites, les monuments et les autres biens historiques, la Commission s'est amplement acquittée de ses responsabilités depuis sa création il y a six ans. La Commission s'est dotée d'un plan d'action triennal (2002-2005) comprenant le réaménagement de places publiques et d'ensembles urbains¹⁶. Elle a, entre autres, épaulé la Ville de Québec pour restaurer le parvis des églises de Saint-Roch et de Saint-Jean-Baptiste. Elle a appuyé les travaux de réaménagement du parc du Bois-de-Coulonge, du cimetière de l'Hôpital-Général de Québec et a acquis des terrains non construits entre la falaise et le fleuve dans le cadre du mégaprojet de la promenade Samuel-De Champlain.

Afin que, de jour comme de nuit, la capitale affermisse son identité à laquelle le Vieux-Québec contribue largement, l'image nocturne de la capitale dans son ensemble doit être reconsidérée et planifiée. Doivent être mis en lumière, les

édifices et les structures qui, par leur valeur historique, symbolique ou artistique, composent le caractère propre à la région de la capitale nationale, et ce, des deux côtés du fleuve. La réussite de cette mise en scène nocturne est tributaire d'une modulation de l'éclairage viaire qui, jusqu'à tout récemment, n'a pas fait l'objet d'une réflexion approfondie. Moduler l'éclairage selon les types de voies favoriserait un meilleur contrôle de l'effet visuel dans le paysage. Le choix d'appareils d'éclairage adaptés aux récentes technologies permettrait de réduire l'éclairage abusif, de créer des ambiances et d'engendrer des économies d'énergie.

Le SDAL s'attaque à cette problématique et propose d'éclairer une soixantaine de lieux et d'édifices caractéristiques du paysage de la capitale nationale d'ici 2008, année du 400^e anniversaire de la fondation de Québec. Cette mise en valeur nocturne des plus beaux monuments et sites du territoire de la capitale se concentre principalement sur les deux rives du Saint-Laurent, entre les ponts de Québec et Pierre-Laporte, en amont, et le pont de l'Île-d'Orléans, en aval.

LES ATTENTES À L'ENDROIT DE LA CMQ ET DE SES CONSTITUANTES

Les schémas d'aménagement et de développement de la CMQ et de ses constituantes devraient prendre en compte les orientations et les projets de la Commission traitant de l'aménagement de la capitale nationale.

Ces orientations et projets se retrouvent principalement dans les documents suivants :

- Le Plan d'action de la Commission de la capitale nationale du Québec ;
- La Politique de l'environnement bâti dans la capitale nationale du Québec ;
- Le Guide de gestion des ensembles urbains de la capitale nationale du Québec ;
- Un plan lumière pour la capitale et le schéma directeur d'aménagement lumière (à venir) ;
- Le guide d'intervention Parachever et mettre en valeur la colline Parlementaire ;
- Le Rapport annuel 2000-2001 de la Commission de la capitale nationale du Québec et les suivants.

La requalification de l'espace public doit être privilégiée dans les pôles d'urbanisation afin de maintenir les populations dans les quartiers anciens plutôt que d'encourager l'étalement urbain par la dispersion des investissements publics en

¹⁶ Il s'agit notamment du secteur de l'Hôpital Général de Québec, du parc de l'Amérique-Latine, du parc du Bois-de-Coulonge, de la piste cyclable de la promenade Samuel-De Champlain, de la cour du Séminaire de Québec, de l'îlot des Palais et des Nouvelles-Casernes, du passage du Corps-de-Garde, de l'espace public près du jardin de Saint-Roch et des boisés des Compagnons-de-Cartier et de Marly.

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

La mise en valeur des portes d'entrée et des principales voies d'accès à la capitale

L'ÉTAT DE SITUATION

Québec est réputée être l'une des plus belles villes d'Amérique, essentiellement en raison de la qualité des paysages culturels dans son centre historique. En outre, sa situation géographique en surplomb du majestueux fleuve Saint-Laurent et la variété des milieux naturels à proximité viennent soutenir cette notoriété. La richesse des paysages de la capitale devrait se refléter aux entrées de la ville pour annoncer la qualité urbaine de l'agglomération.

D'abord, Lévis, sa voisine fluviale, mérite qu'on lui porte une attention particulière, notamment parce qu'elle constitue elle aussi une porte d'entrée de la capitale. Par ailleurs, les principales voies d'accès à la capitale sont essentiellement des autoroutes traversant la zone péri-urbaine jusqu'au centre-ville¹⁷. Le phénomène autoroutier a donc un impact déterminant sur l'espace urbain qui borde les grandes voies d'accès.

Sur les deux rives, les portes d'entrée de la capitale présentent une qualité paysagère médiocre, sans structure et surtout conflictuelle avec l'aménagement et l'accessibilité des services, des commerces, des usines et des quartiers résidentiels avoisinants¹⁸. La réflexion récemment faite sur la caractérisation des paysages conclut que les politiques d'aménagement actuelles, découlant de l'usage de l'automobile depuis les 50 dernières années, ont rendu les paysages autoroutiers insatisfaisants sur ces trois plans :

- l'hétérogénéité poussée à l'extrême, provenant particulièrement d'un affichage tape-à-l'œil, omniprésent et hétéroclite, a affecté la cohérence des paysages ;
- les tissus urbains souvent lâches de part et d'autre des voies d'accès (stationnements, centres commerciaux et parcs industriels) entraînent un gaspillage d'espaces et nuisent à la compréhension des lieux ;
- les nombreux conflits entre les fonctions privées et publiques ainsi que les disparités d'échelle entraînent des relations conflictuelles aux abords des autoroutes.

Cette situation s'explique par le fait que les autoroutes sont des voies de transit tout à fait autonomes et non des voies urbaines d'une espèce particulière, tel le boulevard urbain, par exemple. Ainsi, chaque segment du réseau autoroutier devient la frontière étanche entre plusieurs entités urbaines qui se trouvent de la sorte confinées et dissociées les unes des autres. Il apparaît donc illusoire de miser sur la proximité des commerces, des industries ou des quartiers résidentiels avec les autoroutes pour assurer leur développement ou même leur bonne accessibilité.

En milieu urbain, le réseau des autoroutes comme voies de transit autonomes et barrières artificielles contribue à la fragmentation du territoire et à la diminution de la qualité de vie de la population. Ce réseau tend à faire de l'agglomération un territoire « tout à l'auto » reflétant l'aménagement urbain nord-américain.

LES OBJECTIFS ET LES ORIENTATIONS

Pour remédier du moins en partie à cette problématique, la Commission s'est associée au ministère des Transports (MTQ) et aux autorités locales pour élaborer des projets de réaménagement routier qui tiennent compte de la sécurité et de la fluidité du réseau routier comme des aspects esthétique et emblématique caractéristiques des paysages des capitales¹⁹. Une méthode de travail novatrice a été développée par le ministère des Transports et la Commission afin de s'assurer que les travaux de voirie prendront en considération la conception et la planification reliées aux abords et à l'usage des parcours.

La Commission poursuit les objectifs suivants en ce qui concerne l'aménagement des voies d'accès :

- améliorer leurs qualités visuelles, de jour comme de nuit ;
- améliorer leur cadre bâti et le contrôle de l'occupation du sol des corridors autoroutiers ;
- favoriser la qualité de vie et la sécurité des citoyens tout en maintenant la fluidité du transport ;
- renforcer et diversifier le couvert végétal ;
- diminuer les éblouissements provenant des luminaires autoroutiers pour réduire l'impact négatif sur le paysage de la capitale tout en contribuant aux programmes d'économie d'énergie ;
- caractériser certaines voies par la lumière et le mobilier urbain (parcours cérémoniel de la Grande Allée, parcours panoramique du Saint-Laurent, parcours patrimoniaux de voies des entrées secondaires, etc.).

¹⁷ Ce sont notamment les autoroutes Laurentienne, Duplessis et Henri-IV au nord, l'autoroute Dufferin-Montmorency à l'est, les autoroutes Félix-Leclerc et Charest à l'ouest, le boulevard Champlain et l'autoroute Robert-Cliche au sud et l'autoroute Jean-Lesage sur la Rive-Sud.

¹⁸ Les observations suivantes sont tirées d'une étude en cours de réalisation par la Chaire en paysage et environnement de l'Université de Montréal pour le compte du MTQ et de la Commission.

¹⁹ Ainsi, le parc routier de Saint-Nicolas et la Grande Allée ont été réaménagés et une nouvelle signalisation touristique entre l'aéroport international Jean-Lesage et l'Hôtel du Parlement marque à présent le parcours cérémoniel de la capitale nationale. En outre, le concept de requalification de l'emprise de l'autoroute Duplessis, entre l'autoroute Félix-Leclerc et les ponts, sera établi dans le cadre d'un partenariat entre une firme d'ingénieurs mandatée par le MTQ et une firme d'architectes paysagistes mandatée par la Commission.

LES ATTENTES À L'ENDROIT DE LA CMQ ET DE SES CONSTITUANTES

La Commission souhaite que les constats précédents soient pris en compte et que les méthodes actuelles d'aménagement du territoire soient revues à la lumière des objectifs poursuivis. 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 qui sont responsables de la planification et de l'aménagement du territoire (les municipalités). Ainsi, la Commission souhaite que la Communauté métropolitaine de Québec et ses constituantes instaurent une gestion concertée et intégrée de l'urbanisation de part et d'autre des principales voies d'accès à la capitale.

Cette gestion concertée avec tous les partenaires concernés devra permettre :

- d'identifier les zones à restructurer à l'intérieur des corridors visés et celles à consolider autour de noyaux de services ou alors bénéficiant d'un potentiel de développement ;
- de mettre en place un cadre normatif régissant l'aménagement, le développement et l'embellissement du territoire ;
- de prévoir la requalification de certains segments d'autoroute en voies urbaines, dans les secteurs proches du centre-ville, en concertation avec les municipalités concernées et le ministère des Transports ;
- 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.

Il faut nécessairement chercher à optimiser et requalifier les infrastructures existantes ; la qualité des paysages 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 majeures.

LA PROTECTION ET LA MISE EN VALEUR DES PAYSAGES NATURELS CARACTÉRISTIQUES DE LA CAPITALE NATIONALE

Une certaine harmonie se dégage... les fonctions multiples se côtoient, les paysages urbains et naturels se chevauchent, les architectures anciennes et modernes s'entrecroisent, et les espaces verts et aménagés parsèment le territoire... C'est donc la présence et la grande valeur de la végétation qui contribuent à intégrer les éléments discordants et à en amoindrir les effets négatifs dans le paysage urbain²⁰.

L'ÉTAT DE SITUATION

En dépit d'un capital nature remarquable caractérisé par la prédominance du fleuve, du couvert végétal et des espaces agroforestiers, ainsi que par la richesse de son patrimoine naturel, tant sur le plan hydrique que terrestre, il demeure des problématiques propres au territoire de la Communauté métropolitaine de Québec. Elles sont surtout liées à la préservation des écosystèmes forestiers exceptionnels, de certains marais, des berges du Saint-Laurent et de plusieurs plans d'eau. L'accès à ces ressources n'est pas toujours à la portée de la population, la répartition spatiale des milieux naturels est inégale, il n'existe pas de réseau continu d'espaces verts et bleus, les lacs n'offrent pas d'aires accessibles au public, les affluents des cours d'eau sont surtout exploités à leur embouchure et les rives fluviales du cœur de l'agglomération ont été urbanisées.

Notamment, les berges du Saint-Laurent, les grands marais côtiers, les milieux humides, ainsi que les boisés urbains remarquables sont tous des milieux naturels sensibles qui ne sont pas adéquatement protégés ni mis en valeur par des actions concertées. En outre, il n'existe pas encore de mise en réseau de l'ensemble des ressources vertes et bleues représentatives du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec. Ainsi, en dépit des travaux de planification réalisés jusqu'à ce jour, l'agglomération de la capitale nationale marque un sérieux retard dans la protection et la mise en valeur de son riche patrimoine naturel.

Toutefois, on peut espérer que l'absence d'une vision régionale relève du passé car la CMQ et ses constituantes disposent maintenant des outils de planification pour relever le défi. D'ailleurs, certaines initiatives et recherches prospectives ont été réalisées sous l'égide de la Commission de la capitale nationale du Québec. L'étude Une capitale de vert et de bleu²¹ propose une démarche concertée afin de doter la CMQ d'un plan d'action à cet égard, et la Commission est aussi déjà intervenue en planifiant la protection ou faisant même l'acquisition de boisés et sites naturels²².

²⁰ COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE DU QUÉBEC. Guide de gestion des ensembles urbains de la capitale nationale du Québec, Direction de l'aménagement et de l'architecture, Québec, juin 1999.

²¹ PELLETIER, Georges. Une Capitale de vert et de bleu, vision d'avenir; Québec, Rapport d'étude présenté à Commission de la capitale nationale du Québec, décembre 2000.

²² Il s'agit du boisé Irving, du boisé des Compagnons-de-Cartier, d'une portion de territoire attenante à la base de plein air de Sainte-Foy ainsi que des terrains avoisinant l'Aquarium du Québec et le parc de la Chute-Montmorency.

LES OBJECTIFS ET LES ORIENTATIONS

Les paysages naturels et les paysages d'ambiance participent à la qualité de vie de la population résidante et concourent au caractère distinctif de la capitale nationale. La Commission souhaite que la CMQ ainsi que tous ses partenaires conçoivent ensemble un mode de planification et de gestion intégrée permettant de préserver et d'aménager ces paysages dans une optique de développement durable²³. Certaines valeurs sous-tendent cette approche. La Commission, adhérant au programme Action 21, plan d'action reconnu par 184 pays au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992, vise une intégration harmonieuse du développement à l'environnement naturel. Elle encourage une démarche basée sur la participation citoyenne. L'objectif général est de doter la capitale nationale d'un réseau structuré et représentatif d'espaces verts et bleus à la fois attrayants, accessibles et diversifiés.

Pour concrétiser cet objectif, les interventions devront assurer la protection des paysages sensibles, leur juste répartition dans l'espace, leur mise en valeur et leur accessibilité, ainsi que leur intégration à l'intérieur d'un réseau structuré et unifié. Il importe aussi de conserver et de mettre en valeur des éléments représentatifs des ressources, tant des milieux forestiers et agricoles que des milieux aquatiques et humides. Le but est de développer une vision commune suscitant l'adhésion des constituantes de la CMQ à un concept global de conservation des paysages et des milieux terrestres et aquatiques.

En outre, des corridors de liaison verts et bleus permettraient de relier les espaces naturels par des sentiers pédestres, des voies cyclables ou des promenades. Ainsi des choix devront être faits concernant les priorités à établir relativement aux normes de protection des milieux fragiles, l'accès au fleuve, ainsi que la mise en valeur des affluents, des espaces agroforestiers et des corridors verts.

Les orientations de la Commission en matière de mise en valeur des milieux naturels et de protection du paysage peuvent se résumer ainsi :

- préserver le capital nature de l'agglomération de Québec par la mise en valeur des espaces verts et bleus, du patrimoine naturel et des territoires agroforestiers ;
- relier les espaces naturels depuis la zone à prédominance urbaine vers le péri-urbain par des corridors riverains et relier entre elles les zones péri-urbaines par une ceinture verte ;
- protéger les boisés urbains les plus vulnérables face aux projets de développement ;

- participer activement à la formation d'un groupe de travail ad hoc pour la sauvegarde et la mise en valeur des milieux naturels de la Communauté métropolitaine de Québec ;
- redonner le fleuve aux Québécois, notamment en aménageant, d'une part, la promenade Samuel-De Champlain sur la portion des berges du fleuve Saint-Laurent comprise entre les ponts de Québec et Pierre-Laporte, à l'ouest, et Place-Royale, à l'est et, d'autre part, en mettant en valeur le littoral entre les estuaires de la Saint-Charles et de la Montmorency.

LES ATTENTES À L'ENDROIT DE LA CMQ ET DE SES CONSTITUANTES

La Commission souhaite 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 afin qu'elle puisse 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 vert et bleu devra permettre la protection des milieux naturels sensibles, faciliter la cohésion régionale, identifier les sites à aménager et orienter la progression 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.

À court terme, la Commission souhaite que la CMQ et ses constituantes adoptent un cadre réglementaire adéquat pour la protection des boisés urbains exceptionnels ou dignes d'intérêt qui ne jouissent présentement d'aucune protection légale, notamment la hêtraie de Saint-Augustin-de-Desmaures, la prucheraie du lac Saint-Augustin, le boisé des Compagnons-de-Cartier, le boisé Irving, la montagne des Roches et le boisé Davida 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 les Québécois puissent profiter du fleuve. Elle est d'ailleurs elle-même maître d'œuvre du projet de la promenade Samuel-De Champlain qui se veut un modèle d'aménagement d'une promenade urbaine intégrée à un vaste parc linéaire en zone littorale. Elle souscrit enfin au développement d'un modèle de gestion de la ressource « eau » en fonction des bassins hydrographiques.

La localisation stratégique des édifices gouvernementaux sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec

²³ Cf. 12

L'ÉTAT DE SITUATION

La gestion du parc immobilier gouvernemental²⁴ a un effet structurant majeur sur l'aménagement et le développement de la capitale nationale, notamment par ses incidences sur la planification urbaine, sur les infrastructures reliées aux pôles d'emploi et sur les modes de transports utilisés.

Plus du tiers du parc immobilier total de la Société immobilière du Québec (SIQ) au Québec est localisé dans la capitale nationale. Cela s'explique par les besoins spécifiques rattachés au statut de capitale nationale tels que la présence de bureaux centraux des ministères et celle des sièges sociaux des organismes gouvernementaux. Selon une enquête panquébécoise réalisée par la Commission²⁵, en plus des bureaux centraux des ministères, 95 des 163 sièges sociaux d'organismes gouvernementaux, soit près de 60 %, se trouvent sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec.

Le parc géré par la SIQ dans la CMQ compte environ un million de mètres carrés de superficie locative occupée par quelque 30 000 personnes au service des ministères et organismes gouvernementaux. Plus de 500 000 mètres carrés appartiennent en propre à la SIQ, le reste étant en location. Sur la colline Parlementaire ou à proximité se retrouvent neuf grands immeubles appartenant à la SIQ qui représentent à eux seuls 240 000 mètres carrés. Mentionnons les édifices Marie-Guyart, Honoré-Mercier, H, J, Jean-Baptiste-De La Salle, Gérard-D.-Lévesque et Guy-Frégault.

Dans les années 1990, la période de décroissance de l'effectif gouvernemental et les exigences liées à l'élimination du déficit budgétaire ont incité la Société immobilière du Québec à faire baisser les taux d'inoccupation, à mettre fin à un certain nombre de baux de location et à privilégier les édifices qu'elle possédait, tout d'abord sur la colline Parlementaire. Cette rationalisation a été bénéfique sur le plan financier et les taux d'inoccupation avoisinent maintenant le 1 %. Il existerait même une certaine pénurie pour des blocs d'une superficie de 1 000 mètres carrés et plus.

Malgré l'importance évidente du parc immobilier gouvernemental, l'impact de sa présence et de son évolution, notamment dans le nouveau contexte d'aménagement et de mise en valeur de la capitale nationale, demeure peu connu. En vertu de son mandat, la Commission doit prendre en considération l'harmonisation des choix de localisation des édifices et des centres d'emplois gouvernementaux au regard de l'aménagement, de l'urbanisme, du stationnement, du transport et de la mise en valeur des édifices patrimoniaux et espaces urbains dans la capitale nationale.

Il est indéniable que la gestion du parc immobilier gouvernemental a un effet structurant majeur sur l'aménagement et le

développement de la capitale nationale. Malgré cela, la répartition spatiale du parc immobilier gouvernemental n'a pas fait l'objet d'une orientation commune de la part des élus municipaux, de la SIQ, des ministères et de la Commission de la capitale nationale du Québec. Le gouvernement dispose déjà d'un cadre de référence pour la localisation des bureaux centraux de ministères et des sièges sociaux des organismes gouvernementaux pour l'ensemble du Québec, mais il n'a toujours pas de balises connues pour leur répartition spatiale sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec.

LES OBJECTIFS ET LES ORIENTATIONS

La consolidation et la consécration de la présence d'institutions de l'État dans la capitale nationale sont l'une des pierres d'assise des préoccupations de la Commission. La localisation des édifices gouvernementaux contribue à structurer les pôles de développement et a un impact considérable sur le transport, plus particulièrement sur le transport en commun. La Commission, à titre spécifique de mandataire du gouvernement pour la mise en valeur du patrimoine bâti et aussi pour consolider le statut de Québec comme lieu d'exercice du pouvoir, collaborera avec la SIQ, les ministères et les élus municipaux de manière à dégager une vision commune des interventions à venir dans le développement et l'aménagement du parc immobilier gouvernemental dans la capitale.

LES ATTENTES À L'ENDROIT DE LA CMQ ET DE SES CONSTITUANTES

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 dimensions d'aménagement, d'urbanisme, de protection et de mise en valeur du patrimoine bâti et permettre aux intervenants de se concerter et de réaliser des interventions exemplaires à la hauteur du statut de capitale nationale.

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 ;
- 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 et 801) ;
- privilégier le pôle central de Lévis pour y accueillir des

²⁴ Le parc immobilier gouvernemental traité ici n'inclut pas les immeubles et sites non gérés par la SIQ, notamment ceux de l'Assemblée nationale, du réseau de la santé et de l'éducation, et ceux qui relèvent du secteur parapublic, du secteur municipal et du gouvernement fédéral.

²⁵ COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE DU QUÉBEC. (Profil de localisation de l'effectif, des dirigeants, des bureaux centraux des ministères et des sièges sociaux des organismes gouvernementaux au 31 mars 2000), Québec, 2001.

fonctions compatibles avec les vocations de la rive sud de la Communauté métropolitaine de Québec ;

- s'inscrire en harmonie avec l'environnement naturel et bâti de chacun des sites retenus.

SYNTHÈSE ET CONCLUSION

La vision, les objectifs, les orientations et les attentes de la Commission de la capitale nationale du Québec en matière d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Québec illustrent bien qu'elle préconise une démarche de développement durable et d'aménagement intégré des ressources. En intervenant d'abord sur les ensembles déstructurés, en misant sur les valeurs sociales et en favorisant la concertation et le partenariat, la Commission cible ses interventions en vue de consolider les pôles d'urbanisation, de requalifier les principales voies d'accès et de protéger des milieux naturels de la capitale nationale.

Aussi, la Commission est heureuse d'être associée à la démarche d'élaboration ou de révision des schémas d'aménagement et de développement de la Communauté métropolitaine de Québec et de ses constituantes. Elle entend donc poursuivre l'ensemble de ses démarches en collaboration avec la CMQ et ses constituantes, et particulièrement celles qui touchent l'un ou l'autre de ses cinq champs d'interventions :

- le parachèvement de la colline Parlementaire ;
- la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces publics emblématiques de la capitale nationale ;
- la mise en valeur des principales voies d'accès et des portes d'entrée de la capitale nationale ;
- la protection et la mise en valeur des paysages naturels caractéristiques de la capitale nationale ;
- la localisation stratégique des édifices gouvernementaux sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Québec.

À l'égard des schémas d'aménagement de la Communauté métropolitaine de Québec et de ses constituantes, la Commission souhaite notamment que :

- ses prescriptions d'aménagement servent de référence pour l'évaluation des futurs projets de construction sur la colline Parlementaire ;
- la priorité soit accordée à la requalification de l'espace public dans chacun des pôles d'urbanisation ;

- soit instauré un mode de gestion concertée et intégrée de l'urbanisation à l'intérieur des corridors d'accès à la capitale ;
- soient adoptés un plan concept vert et bleu de la capitale nationale et un cadre réglementaire adéquat pour la protection des boisés urbains remarquables ainsi que pour la protection ou la requalification des rives naturelles du Saint-Laurent et de ses principaux affluents ;
- soit élaborée une politique de localisation du parc immobilier gouvernemental qui prenne en compte les dimensions d'aménagement, d'urbanisme, de protection et de mise en valeur du patrimoine bâti.

Enfin, la Commission souhaite que des groupes de travail *ad hoc* soient mis sur pied et que des mesures de contrôle intérimaire soient prises dès que les consensus requis auront été obtenus.