

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT**MANDAT – RÉFLEXION SUR L'AMÉNAGEMENT DANS UN CONTEXTE D'ENJEUX
SANITAIRES****CHAPITRE SUR LES RECOMMANDATIONS – DOCUMENT POUR DISCUSSION -
VERSION PRÉLIMINAIRE**

Par le biais du présent mandat de la Commission de l'aménagement, celle-ci réaffirme sa volonté de bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable. Pour ce faire, et à la lumière des enjeux soulevés et des objectifs identifiés dans le cadre du mandat, la Commission de l'aménagement propose trois recommandations visant un aménagement du territoire et des outils de planification et de réglementation mieux adaptés aux enjeux de santé publique.

Première recommandation :

L'adoption de grands principes métropolitains pour des pratiques en aménagement du territoire plus résilientes face aux enjeux de santé publique en contexte d'épidémie et de pandémie et que ces principes s'appliquent à l'ensemble des intervenants en matière d'aménagement du territoire, tant publics que privés.

À travers ses travaux et grâce à la collaboration de bon nombre d'organisations municipales et de partenaires œuvrant dans le milieu de l'aménagement du territoire, la Commission d'aménagement de la Communauté a identifié plusieurs éléments qui se sont retrouvés au cœur des interventions municipales en réponse aux consignes sanitaires, aux enjeux spécifiques de leur région et, dans un spectre plus large, aux changements climatiques. Ces fondements se démarquent par leur transversalité dans la mesure où ils ont su répondre à un éventail d'enjeux tout en se modulant aux besoins spécifiques exprimés par les différents milieux de vie.

Dans ce contexte, la Commission d'aménagement de la Communauté propose l'adoption des grands principes métropolitains, tel que définis ci-dessous, afin de rendre les pratiques en aménagement du territoire plus résilientes en matière de santé publique aux épidémies et pandémies. Ces principes contribueront par ailleurs à l'adaptation aux changements climatiques en favorisant un développement durable et sain du territoire.

L'adoption de ces fondements, permettrait entre autres de fournir une base commune dans l'adaptation des pratiques en aménagement et urbanisme. Ces principes s'appliqueraient à l'ensemble des acteurs impliqués en aménagement du territoire, tant publics, soit la Communauté ainsi que les municipalités régionales et locales, que privés, soit les organismes et firmes œuvrant en aménagement du territoire et les promoteurs immobiliers.

Principe 1 : Intégrer la santé publique en tant qu'intrant au processus de planification de l'aménagement du territoire afin d'accroître la résilience face aux épidémies / pandémie et aux changements climatiques.

Les impacts de nos pratiques en aménagement sur la santé publique ont bien été documentés et sont aujourd'hui reconnus par la plupart des autorités territoriales. Par exemple, à l'échelle locale, la forme urbaine et l'accessibilité à une alimentation abordable peuvent influencer le mode de vie des citoyens et entraîner des problèmes de santé physique et mentale comme le surpoids, l'obésité, le diabète, les maladies cardiovasculaires et la dépression. À l'échelle régionale et métropolitaine, la façon dont nous développons nos territoires peut entraîner des conséquences sociétales comme une mauvaise qualité de l'air (dépendance à l'automobile), des pertes en matière d'écosystèmes et de biodiversité (étalement urbain) et autres. Ces tendances contribuent également à l'accélération des impacts des changements climatiques qui exacerbent notamment les inégalités socio-économiques (localisation des ménages, accès aux espaces verts et services de santé, coût des produits et aliments essentiels, etc.).

Or, la pandémie a révélé l'importance de ne pas seulement considérer la santé publique comme externalité à la planification de l'aménagement et de l'urbanisme, mais de plutôt en faire un intrant et d'y définir des objectifs spécifiques. Les mesures sanitaires adoptées par les différentes autorités territoriales afin de contrer la propagation du virus en sont un bon exemple. Il est pertinent de mentionner que la plupart des mesures mises en place depuis le début de la crise sanitaire favorisent également la lutte aux changements climatiques.

À l'instar des recommandations proposées par l'ONU et l'organisation mondiale de la santé¹, les planificateurs en aménagement et urbanisme devraient toujours s'assurer de :

- Appuyer les décisions sur des statistiques et données en santé publique qui suivent les impacts des interventions en aménagement sur la santé des citoyens et des écosystèmes ;
- Aborder les grands enjeux de l'aménagement du territoire, tels que les changements climatiques et l'utilisation des ressources, de la perspective de la santé afin de favoriser et permettre de plus grandes collaborations entre les acteurs ;
- Développer les messages et les canaux de communication afin de mettre l'emphase sur les liens entre l'aménagement du territoire et la santé publique et ainsi créer une demande pour des politiques et interventions plus saines et respectueuses des écosystèmes ;
- Aider à approfondir la connaissance sur les liens entre la planification territoriale et le contrôle des vecteurs de propagation de virus ;
- Anticiper les impacts des changements climatiques sur l'apparition et la propagation des virus dans une perspective de prévention et d'adaptation.

L'inclusion des acteurs de la santé publique au processus de planification territoriale faciliterait l'intégration de ces actions et valoriserait une approche basée sur la prévention aux futures crises sanitaires.

Principe 2 : Miser sur l'urbanisme participatif afin d'assurer l'appropriation de la société civile de la planification et des interventions

¹ <https://unhabitat.org/integrating-health-in-urban-and-territorial-planning-a-sourcebook-for-urban-leaders-health-and>

L'intégration de la santé comme intrant à la planification territoriale appelle également à poursuivre les efforts déployés par les administrations municipales en matière d'urbanisme participatif. Au Québec, ce concept est encadré par le Règlement sur la participation publique en matière d'aménagement et d'urbanisme qui incite les municipalités à se prévaloir d'un tel règlement et d'inclure les citoyens à travers différentes activités de participation (information, consultation, participation active et rétroaction). Or, il est nécessaire de mettre davantage d'emphase sur le volet de la participation active à l'étape de la planification afin de s'assurer que celle-ci reflète adéquatement les besoins et intérêts de la société civile.

En temps de crise sanitaire, il devient urgent de mettre en place des interventions qui permettront de réduire les risques de propagation du virus. Dans un tel contexte, l'appropriation de ces interventions revêt toute son importance puisqu'elle influence directement la santé des populations.

Ainsi, les processus participatifs sont recommandés afin d'assurer que les mesures répondent tant aux objectifs en santé publique qu'aux besoins exprimés par la société civile. Si les échanges multipartites en amont de la planification d'un projet ou d'une mesure semblent les plus efficaces à cet effet, l'arrivée d'une épidémie demande souvent une réponse rapide qui empêche de tels échanges. Dans une telle situation, les mécanismes suivants peuvent permettre d'y pallier :

- Une conversation récurrente, voire en continu, avec les différents acteurs de la société civile, organisés ou non, afin de bien cibler leurs besoins et intérêts et de favoriser leur engagement face aux décisions ;
- Un suivi rigoureux des interventions implantées afin de les ajuster en fonction des commentaires reçus et des réactions.

Principe 3 : Assurer la flexibilité des outils de planification et de réglementation des autorités territoriales de la région métropolitaine afin qu'ils puissent s'adapter et répondre adéquatement aux enjeux particuliers des différents milieux de vie locaux.

Les différents milieux de vie de la région métropolitaine n'ont pas tous subi les impacts de la pandémie de la même manière. Par exemple, les quartiers centraux ont rapidement dû mettre en place des dispositions afin d'atténuer l'achalandage des grands espaces verts de la ville alors que les milieux moins denses n'ont pas eu à agir avec la même urgence à cet égard.

Ce contexte appelle à s'assurer de la flexibilité des outils de planification et de réglementation des autorités territoriales de la région métropolitaine. Cette notion peut se définir différemment selon l'échelle de planification en question. Aux échelles métropolitaines et régionales, la flexibilité implique de s'assurer que les outils puissent s'adapter adéquatement aux différents milieux de vie. À l'échelle locale, cette flexibilité implique la considération que l'espace peut être appelé à se renouveler rapidement pour répondre à une situation d'urgence. La planification d'espaces multifonctionnels et la mise en place d'une réglementation qui la favorise sont à valoriser.

Principe 4 : Stimuler l'implantation de mesures innovantes permettant de répondre aux enjeux entraînés par une épidémie et par les changements climatiques et ce, à toutes les échelles.

La pandémie a demandé un effort considérable de la part des administrations municipales afin de rapidement mettre en place des interventions pour respecter les consignes sanitaires. Dans certains cas, des implantations temporaires faisant preuve d'innovation ont été proposées et leur implantation permanente pourra être envisagée afin de favoriser la résilience de nos communautés face aux futures crises sanitaires. La ville, le temps d'une année, se sera transformée en laboratoire urbain.

Malgré quelques exemples inspirants, on observe que les administrations locales manquent souvent de ressources ou d'accompagnement afin de stimuler cette innovation. Par exemple, bien que certains concepts de piétonnisation soient balisés par le code de la sécurité routière du Québec, plusieurs administrations locales ne saisissent pas nécessairement les particularités des différents concepts (rue piétonne, rue partagée, rue pour le jeu, rue-école, etc.) et comment les adapter à leurs besoins. Ce manque de compréhension représente souvent un frein à l'innovation.

Un tel contexte appelle à un meilleur accompagnement de ces municipalités afin de stimuler l'implantation de mesures innovantes qui permettront une meilleure adaptation à un contexte de crise sanitaire. Le guide d'application pour les rues partagées publié par le Ministère des transports du Québec (MTQ) représente un bon exemple à cet égard. Cette initiative pourrait cependant s'étendre à davantage de concepts entourant la piétonnisation et être accompagnée de campagnes de sensibilisation de la Société d'assurance automobile du Québec (SAAQ) quant aux comportements à adopter dans ces espaces. La Communauté pourrait également favoriser la mise en réseau des différentes municipalités de son territoire afin qu'une municipalité ayant réussi la mise en place d'une telle mesure en aide une autre à le faire.

DEUXIÈME RECOMMANDATION :

La constitution d'une boîte à outils, afin de partager une collection de ressources en aménagement disponibles à l'ensemble des partenaires afin de promouvoir des aménagements qui favorisent la santé publique.

La démarche entamée par la Communauté en 2020 aura permis de réfléchir aux aménagements plus résilients aux enjeux de santé publique dans le contexte d'une pandémie. La COVID-19 a influencé la façon dont on occupe le territoire, parfois comme moyen d'adaptation temporaire aux mesures sanitaires mais également en accélérant certaines tendances, comme la progression du télétravail.

Cette réflexion a permis à la Commission de prendre connaissance d'initiatives novatrices proposées par des administrations locales et régionales, tant à l'international que sur le territoire du Grand Montréal, et de principes d'aménagement s'attardant davantage sur la santé publique et sur la qualité de vie des différents milieux. Il existe une panoplie de ressources documentaires sur les différentes pratiques en aménagement pouvant permettre aux administrations municipales de mieux veiller à la santé de la population.

La boîte à outils sera disponible à l'ensemble des partenaires et acteurs, dont les MRC, les agglomérations et les municipalités qui pourront utiliser ces références dans la conception de leurs outils de planification, de réglementation et leurs interventions respectifs et ce, selon leur réalité.

Thématiques :

Afin de cibler aisément les objectifs poursuivis par l'implantation des mesures proposées à la boîte à outils, celles-ci seraient divisées par type d'enjeu pour classer les différents outils de référence.

Ces concepts, qui tendent à placer le citoyen et sa qualité de vie au cœur du processus, mériteraient d'être intégrés et priorisés dans le cadre légal ainsi que dans les outils de planification et de réglementation métropolitains, régionaux et locaux.

Occupation de l'espace

La pandémie a révélé des besoins en optimisation des espaces, tant privés que publics, se basant sur les notions d'intelligence, de durabilité et de résilience et d'adaptabilité.

À l'échelle micro (ex : une rue, un parc ou une place publique), les interventions temporaires et permanentes visant à accorder davantage de place aux piétons et cyclistes sur la chaussée (rues conviviales, apaisées, partagées, piétonnes, etc.) ainsi que l'utilisation de l'urbanisme tactique sont de bons exemples de mesures favorisant à la fois la santé publique, le respect des mesures sanitaires ainsi que la qualité de vie des citoyens.

À l'échelle macro (ex : un quartier, une ville ou une région), le verdissement, la requalification des espaces à des fins temporaires (ex : hubs de quartiers pour la collecte de colis) et une densification basée sur la capacité du milieu et de ses besoins particuliers sont des exemples d'une optimisation intelligente de l'espace tout en valorisant, encore une fois, la qualité de vie des citoyens.

L'implantation de telles mesures devrait également se faire en collaboration avec des associations citoyennes, comme les conseils de quartier de la Ville de Québec, afin de s'assurer que les besoins des citoyens sont au cœur des objectifs. De la documentation expliquant l'ensemble de ces mesures sera ajoutée à la boîte d'outils.

Design adapté et cadre intergénérationnel

La pandémie a rappelé l'importance de l'inclusivité dans la planification des espaces et des parcours. À cet égard, plusieurs mesures permettent de répondre aux besoins particuliers en fonction de leurs besoins physiques, générationnels et sociaux. Ces besoins doivent être pris en compte à toutes les étapes du processus, soit l'idéation (ex : publication de guides sur les besoins des différents groupes dans la société), la conception (ex : versatilité afin de prévoir des espaces multifonctionnels et concours de design adapté et inclusif), la réalisation et la rétroaction (ex : tenue à jour d'un registre publics des espaces et bâtiments disponibles et leurs caractéristiques).

Certains outils, tel que les règlements de construction municipaux, pourraient également être modifiés afin de favoriser l'adaptation et la durabilité des bâtiments aux enjeux liés aux changements climatiques et à la santé publique (ex : balcons, terrasses sur toits et verdissement, revêtements extérieurs, espaces semi-privés, standards d'ensoleillement, édifices à logements conçus sur plusieurs niveaux, etc.).

Mobilité

Tel qu'indiqué à la section sur l'occupation de l'espace, l'implantation de mesures visant le partage de la rue permet à la fois de répondre aux mesures sanitaires tout en favorisant la qualité de vie des citoyens. Ces mesures, qui sont des incitatifs à l'utilisation du transport actif, permettent également de rejoindre les objectifs à long terme en regard à la lutte aux changements climatiques.

En contrepartie, ces mesures se veulent souvent polarisantes et opposent les différentes parties prenantes comme les commerçants et les citoyens. Afin de favoriser leur acceptabilité auprès de la population, une amélioration de la collecte de données sur les déplacements en transport actif et une collaboration avec les différents groupes de la société civile est primordiale afin de cibler les besoins et les intérêts.

Accessibilité aux services et aux biens

Cette section concerne autant l'accessibilité universelle, qui est également traitée dans la section sur le design adapté, que la lutte aux iniquités spatiales des différents milieux de vies en regard à l'accessibilité aux services essentiels.

Dans le cas de la lutte aux iniquités, plusieurs concepts urbanistiques (ex : Ville 15 minutes, quartiers complets, etc.) valorisent la mixité d'usages afin que toute la population ait accès à l'ensemble des services essentiels dans un rayon jugé raisonnable. Alors que ces concepts visent surtout une planification permanente à long terme, il est également possible de penser à des mesures temporaires (ex : requalification de locaux et d'espaces non-utilisés en marchés de fruits et légumes) qui permettent de contrer la précarité d'accès aux services que peut entraîner une épidémie.

En parallèle, face à certains enjeux exacerbés par la pandémie, comme le maintien des chaînes d'approvisionnement et l'accessibilité numérique, plusieurs organisations et municipalités ont innové en proposant l'adaptation et la réutilisation de certains espaces (ex : points de livraison et collecte sécurisés, création de centres de télétravail locaux, etc.). Ces meilleures pratiques seront présentées dans la boîte à outils.

Agriculture locale, circuits courts et achat local

Afin de contrer les impacts de la perturbation de la chaîne de distribution alimentaire, l'agriculture urbaine et l'achat local ont gagné en popularité depuis le début de la pandémie. Plusieurs mesures peuvent être implantées pour favoriser ces pratiques résilientes, dont l'assouplissement de la réglementation afin d'autoriser l'agriculture locale hors de la zone agricole (ex : serres collectives toits verts, agriculture en cour avant, ruelle ou terrain vacant, etc.), la création et consolidation des répertoires de producteurs locaux et la poursuite des objectifs de densification permettant de réduire les pressions de l'étalement urbain sur les milieux naturels et agricoles.

Activités sportives, récréatives, touristiques et culturelles

Le secteur des activités a été durement touché par les enjeux sanitaires, notamment par la fermeture temporaire de l'ensemble des établissements jugés non-essentiels. Ce contexte crée une pression tant sur le milieu par la chute drastique des revenus que sur la population qui perd plusieurs sources de divertissement.

Plusieurs mesures permettent de contrer ces impacts, dont l'aménagement d'espaces multifonctionnels, versatiles et bien aérés selon les saisons et besoins de la population, l'amélioration de la flexibilité des processus d'approbation des activités temporaires, la consolidation des efforts déjà déployés dans le secteur (ex : investissements dans la Trame verte et bleue et dans le Réseau Vélo Métropolitain) ainsi que la bonification de l'offre en espaces afin de répondre à la population en matière d'activités (ex : création de tracés pour le ski de fond et le vélo récréatif et l'identification de cours d'eau, lacs et grands espaces verts en tant qu'espaces disponibles pour la tenue d'activités).

TROISIÈME RECOMMANDATION :

La transmission du présent rapport à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation afin que les enjeux et objectifs identifiés contribuent aux travaux relatifs à la Stratégie nationale de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires

La pandémie mondiale actuelle est également venue exacerber l'urgence de revoir les pratiques en aménagement du territoire.

Dans ce contexte, le mandat confié en mai 2020 à la Commission de l'aménagement de la Communauté métropolitaine de Montréal vise à dresser un portrait des enjeux en aménagement du territoire soulevés par l'application des mesures socio sanitaires mises en place dans le cadre de la pandémie du coronavirus, à proposer des objectifs pour un aménagement du territoire mieux adapté aux enjeux de santé publique et à formuler des recommandations relativement aux outils de planification et de réglementation en matière d'aménagement du territoire pour améliorer la résilience dans un tel contexte.

Cette conversation permettra d'établir des objectifs communs et de définir les assises d'une vision moderne et harmonieuse de l'aménagement du territoire au Québec, qui aboutira à une première Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires. Le développement de milieux de vie durables, de qualité et en santé sera au cœur de cette Stratégie et des actions ciblées par celle-ci. Il est prévu que les travaux d'élaboration de la Stratégie se dérouleront sur une période de 15 mois et impliqueront la consultation de différents intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux qui sont concernées par l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Dans le cadre de cette démarche, le gouvernement du Québec consultera de nombreux acteurs dans les régions de même que les citoyens afin de poser les bases de cette Stratégie. Un comité consultatif composé des représentants des milieux municipal et associatif ainsi que de la société civile, a été mis en place afin de conseiller le gouvernement lors des différentes étapes de l'élaboration de la Stratégie. Une première rencontre de ce comité s'est tenue en janvier 2021.

Le ministère prévoit également tenir des séminaires sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme alors que parallèlement, les acteurs des laboratoires d'innovation publique de l'École nationale d'administration publique réfléchiront à des enjeux communs, actuels et transversaux. Par ailleurs, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation tiendra des rencontres dans différentes régions et des consultations Web auront également lieu durant l'été 2021. Finalement, il est prévu que la Stratégie soit publiée au printemps 2022.

Dans le contexte où la pandémie est venue bousculer plusieurs pratiques en aménagement du territoire, il importe que les réflexions issues du mandat de la Commission de l'aménagement soient transmises au gouvernement du Québec dans le cadre de ses travaux relatifs à la Stratégie nationale de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires.

Par ailleurs, cette conversation nationale sera une excellente opportunité à saisir afin de sensibiliser le gouvernement aux enjeux soulevés par l'application des mesures socio sanitaires mises en place dans le cadre de la pandémie du coronavirus et aux objectifs visant un aménagement du territoire métropolitain mieux adapté aux enjeux de santé publique.

En plus de faire ressortir l'importance de donner plus de souplesse, de flexibilité, et de capacité de réaction afin que les municipalités, les MRC et les agglomérations de la Communauté puissent être plus rapides et plus agiles en réaction à une épidémie ou pandémie, certains articles de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pourraient être revisités quant à leur portée.

Dans ce contexte, nous recommandons que le Comité exécutif transmette le présent rapport dans le contexte des **travaux reliés à la Stratégie nationale de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires**

5 février 2021