

Commentaires sur le projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Montréal (SADAM)

05 novembre 2014

Introduction

Héritage Montréal est une organisation indépendante, fondée en 1975 pour œuvrer par l'éducation et la contribution à des débats et des processus participatifs pour encourager la protection, la mise en valeur et l'enrichissement du patrimoine architectural, urbain et paysager, principalement à Montréal et dans la région métropolitaine.

Dans le cadre de ses activités, Héritage Montréal a élaboré des principes de développement urbain et une définition de patrimoine fondés sur son expérience et sur les références internationales et nationales pertinentes. Ces principes et définitions ont été ratifiés par l'Assemblée générale des membres, se résument comme suit et sont aussi proposés pour considération ou utilisation par d'autres organismes ou instances comme l'agglomération de Montréal.

- Pertinence et recevabilité
- Prise en compte du patrimoine et de l'urbanité
 - Patrimoine – bâti/aménagé, paysage, mémoriel, archéologique, naturel
 - Urbanité – échelles, usages, mixité, relations entre les lieux, promenabilité
- Exemplarité du processus
- Innovation / créativité
- Pérennité / durabilité +25 (valeur de legs aux prochaines générations)

Héritage Montréal s'intéresse au présent exercice de préparation d'un schéma d'aménagement et de développement pour l'agglomération de Montréal dans la suite de plusieurs interventions pour contribuer à donner une vision d'aménagement et de développement, cohérente et porteuse de valeurs contemporaines, à l'échelle métropolitaine et notamment pour le territoire aujourd'hui appelé «agglomération» qui correspond à l'ancienne Communauté urbaine de Montréal (CUM). Dans ce but, nous avons notamment participé aux consultations sur :

- le schéma d'aménagement de la CUM en 1985;
- les plans d'urbanisme de Montréal en 1988-92 et en 2004, et
- le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) en 2011.

Héritage Montréal a également contribué aux travaux et aux consultations publiques sur la Politique du patrimoine de Montréal (2005), sur le plan de protection et de mise en valeur pour le mont Royal (2009) ainsi que sur la réforme de la *Loi sur les biens culturels*, devenue *Loi sur le patrimoine culturel* en 2012, et de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, tous des sujets qui touchent l'actuel projet de Schéma.

Les présents commentaires ont été préparés par la permanence d'Héritage Montréal sur la base des principes généraux et des expériences ou propositions passées de l'organisation, en consultation avec les membres du Comité Patrimoine et Aménagement (COPA) et ce, dans les délais très courts imposés pour la présente consultation menée par la Commission constituée spécialement à cet effet.

Commentaire général sur le projet de schéma et sur le processus

Héritage Montréal souligne l'intérêt général du projet de schéma qui apporte des éléments pertinents, au-delà de ce que nous comprenons être le minimum requis par la loi pour ce type de document. D'une part, nous y voyons l'expression d'une vision et d'un langage communs aux différentes villes et aux arrondissements qui forment la mosaïque de l'agglomération. D'autre part et sans avoir pu procéder à une analyse comparative complète de ce projet et du schéma d'aménagement de la défunte CUM compte tenu des délais, nous y notons plusieurs élargissements d'intérêt, en particulier sur la notion de patrimoine qui correspond davantage aux considérations contemporaines pour la dimension culturelle et identitaire des paysages comme pour l'archéologie, les réalisations plus récentes ou les ouvrages d'art.

Dans ce sens, le projet de schéma nous apparaît recevable dans son ensemble. Cependant, le potentiel de ce document comme instrument d'affirmation commune et de mobilisation des différentes composantes de l'agglomération, notamment en lien avec des enjeux qui interpellent les gouvernements, n'est pas pleinement exprimé ni atteint. Cela se remarque dans l'absence d'un énoncé préalable qui caractériserait la personnalité du territoire de l'agglomération, façonné par la géographie insulaire, l'histoire et les sociétés qui s'y sont établies et succédées. Cela se manifeste aussi dans une certaine faiblesse du document quant aux mesures nouvelles qu'il faudrait amener, notamment avec l'appui des gouvernements pour réaliser certains projets avancés dans le schéma; par exemple, la mise en valeur de certains territoires d'intérêt par le développement d'un réseau d'espaces publics significatifs en rive, au service des populations de l'agglomération et en cohérence avec la personnalité de son territoire.

Enfin, cela se manifeste dans l'absence de proposition de mécanismes qui permettent d'engager non seulement les élus mais aussi les citoyens et les acteurs socio-

économiques de la société civile dans la mise en œuvre, l'évaluation et l'éventuelle bonification du futur schéma. Ce dernier point est d'autant plus nécessaire que le schéma est un instrument commun de cohérence qui dépasse la seule exigence administrative et qu'il doit prendre un sens auprès des populations. Les conditions imposées à l'actuelle consultation, notamment les délais très courts, ne permettent pas de susciter un intérêt ni une adhésion réelle du public. Il faudra alors compter sur les prochaines étapes pour donner davantage d'assise et de poids à ce document et à la vision commune qu'il exprime pour renforcer le positionnement de l'agglomération de Montréal, notamment auprès des gouvernements et de leurs agences.

Nous formulons donc les deux propositions de portée générale suivantes :

- a. Intégrer au début du schéma, un énoncé de valeur identitaire rappelant la spécificité du territoire de l'agglomération issue de sa géographie de noyau principal de l'archipel d'Hochelaga, et de son organisation spatiale qui repose encore en bonne partie sur la structure apportée par les tracés fondateurs, le cadastre ancien et les lieux d'établissement, qu'ils soient anciens tel les vieux villages riverains ou récents comme les quartiers planifiés du XXe siècle. Le concept de paysage urbain que l'UNESCO a mis de l'avant dans une recommandation de sa Conférence générale adoptée en 2011 et dont voici un extrait, pourrait servir de canevas à cette fin.

(...) 8. Le paysage urbain historique s'entend du territoire urbain conçu comme la résultante d'une stratification historique de valeurs et d'attributs culturels et naturels, dépassant les notions de «centre historique» ou d'«ensemble historique» pour inclure le contexte urbain plus large ainsi que son environnement géographique.

9. Ce contexte plus large comprend notamment la topographie, la géomorphologie, l'hydrologie et les caractéristiques naturelles du site ; son environnement bâti, tant historique que contemporain ; ses infrastructures de surface et souterraines ; ses espaces verts et ses jardins ; ses plans d'occupation des sols et son organisation de l'espace ; les perceptions et les relations visuelles ; et tous les autres éléments constitutifs de la structure urbaine. Il englobe également les pratiques et valeurs sociales et culturelles, les processus économiques et les dimensions immatérielles du patrimoine en tant que vecteur de diversité et d'identité.

10. Cette définition fournit la base d'une approche globale et intégrée pour l'identification, l'évaluation, la conservation et la gestion des paysages urbains historiques dans le cadre global du développement durable.

- b. Intégrer des mécanismes de consultation publique, de concertation et de participation de la société civile à la formule de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du futur schéma. Déjà, la mise en œuvre du PMAD bénéficie de la tenue d'agoras métropolitaines biennales préparées par un comité directeur mixte élus – citoyens. Dans le cas du schéma, plusieurs des actions qui en découleront – l'élaboration d'un Plan d'urbanisme ou la révision de la politique du patrimoine tel qu'évoquée lors de la séance d'information, par exemple, demanderont l'intervention de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), ces mécanismes devraient pouvoir bénéficier de l'expérience et des réflexions menées par l'OCPM. Voire même, la participation de l'OCPM devrait être envisagée dès à présent pour certains enjeux tels que des modifications du plan d'urbanisme d'une ville liée affectant le futur schéma, considérant son autorité reconnue en la matière comme instance compétente vouée à soutenir la prise de décision par les élus en complément au travail des professionnels.

Les orientations du projet de schéma

Héritage Montréal trouve intéressant que le projet de schéma repose sur un principe général de développement durable exprimé en trois orientations touchant à la qualité du cadre de vie, au dynamisme de l'agglomération et de son centre et à la mise en valeur des territoires d'intérêts dont ceux d'intérêt patrimonial et paysager. Nous voyons là un prolongement de concepts énoncés dans le PMAD, une forme de concordance qui mériterait d'être soulignée pour aider à la pédagogie générale en matière d'aménagement.

Quant au développement durable, il serait utile d'aller au-delà de cette expression qui laisse parfois sceptique tant elle est employée à toutes les sauces. En exprimant un modèle de développement fondé sur une série de principes, la *Loi sur le développement durable* du Québec offre une référence intéressante que le futur schéma pourrait avantageusement utiliser. Fait exceptionnel et avant-gardiste à l'échelle planétaire, cette loi comprend notamment le principe suivant qui reconnaît l'apport de la culture et du patrimoine dans le développement durable.

«protection du patrimoine culturel» : le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celles-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent. (Loi sur le développement durable, 2006; article 6. k)

- c. Héritage recommande donc que le schéma soit accompagné d'une référence explicite aux principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* adoptée par l'Assemblée nationale en 2006.

Les territoires d'intérêt

Héritage Montréal apprécie l'élargissement de la notion de patrimoine non seulement par l'ajout d'adjectifs comme dans le cas du patrimoine dit «moderne» mais par l'ouverture à d'autres formes de patrimoine que le seul bâti, monumental ou non, en particulier le paysage (bâti, parcours riverain ou d'entrée de ville, diurne / nocturne, saisonnier), les ouvrages de génie civil (ouvrages d'art) et l'archéologique. Nous tenons à souligner auprès de la Commission l'intérêt de ce progrès significatif et l'introduction de concepts nouveaux et très pertinents comme celui de paysage emblématique que nous comprenons répondre à l'identification de territoires d'intérêt esthétique attendue par la loi pour ce schéma. Par contre, nous sommes incertains quant à l'arbitrage qui serait à faire entre la mise en valeur de ces territoires d'intérêt et l'atteinte des objectifs de densification.

Certains éléments de cette présentation méritent donc d'être précisés. Par exemple, on a des objectifs chiffrés pour les milieux naturels et des éléments beaucoup plus vagues quand il s'agit de patrimoine et de paysage. Par ailleurs, la notion de «conservation», élevée au rang d'affectation dans le projet de schéma, devrait refléter les concepts contemporains qui l'appliquent tant au patrimoine naturel que culturel. Ainsi, la nouvelle *Loi sur le patrimoine culturel* demande aux ministres de préparer des plans de conservation tant pour le site patrimonial du bois de Saraguay aux dimensions naturelles importantes, que pour celui du Vieux Montréal aux dimensions essentiellement culturelles et historique. Et rappelons que la notion de conservation ne s'applique pas de la même façon dans un secteur considéré pour sa valeur de relique précieuse d'un écosystème comme certains sites à Saraguay, aux rapides de Lachine ou au mont Royal que pour un quartier historique ou même un secteur résidentiel habité comme la Cité jardin à Rosemont, le quartier Norvick à Saint-Laurent ou Ville Mont-Royal, ou encore un paysage rural comme on en trouve encore à l'île Bizard et à Senneville.

- d. Héritage Montréal propose que les notions d'objectif de protection et de conservation soient étendues à l'ensemble des sites patrimoniaux, naturels et culturels, en précisant que les objectifs et critères de cette conservation doivent être déterminés spécifiquement en fonction des valeurs reconnues à ces sites au terme d'un processus valide. Comme nous proposons de le faire avec l'OCPPM au point b. ci-haut, il serait sans doute profitable à tous les acteurs municipaux de partager leurs expériences et méthodes pour identifier ces valeurs patrimoniales et développer les objectifs et critères qui permettront de les conserver. Dans ce cas-ci, nous

souhaitons souligner aux membres de la Commission le travail accompli par le Conseil du patrimoine de Montréal (CPM) et par la Division du patrimoine du Service d'urbanisme de la Ville de Montréal sur la question de l'identification des valeurs patrimoniales et l'intérêt de les amener à collaborer avec les autres municipalités de l'agglomération et leurs propres équipes professionnelles.

Également, nous nous surprenons de constater que le projet schéma réunisse en un seul paysage, le mont Royal et la forme des tours du centre-ville. Issue des premières discussions sur la préparation d'un plan d'urbanisme pour Montréal sous l'administration du Maire Jean Doré, cette idée de la «double montagne» devrait être atténuée au profit d'une lecture hiérarchisée de ces deux massifs visuels. En effet, Montréal tire son nom du mont Royal baptisé ainsi par Jacques Cartier qui en avait souligné la présence véritablement emblématique, et non pas des tours du centre-ville qui, peu à peu, cachent la montagne et l'isolent du fleuve ou du Vieux Montréal avec des autorisations fondées sur cette lecture banalisée du rapport entre les deux massifs.

- e. Héritage Montréal demande que la montagne soit identifiée comme un paysage emblématique en elle-même, distinct de la silhouette du centre-ville dont elle serait le supérieur dans une hiérarchie de valeur, et que la montagne ne soit pas limitée au seul territoire du site patrimonial déclaré par le gouvernement du Québec mais bien l'ensemble du massif topographique du mont Royal (la Table de concertation du mont Royal a adopté une définition de référence dans cet esprit et Héritage Montréal avait proposé que cette topographie soit reconnue comme inscrite dans le grand quadrilatère Van Horne / Saint-Laurent / Sherbrooke / Décarie).

Autres sujets

Héritage Montréal est vivement préoccupé par l'avenir du «domaine institutionnel patrimonial» qui marque fortement le paysage de la métropole, de ses villes et de ses quartiers, témoignant de son histoire et des communautés qui l'ont bâtie, et qui vit d'importants bouleversements à notre époque. Ce patrimoine regroupe un grand nombre d'édifices et des sites – des hôpitaux, des écoles, des casernes, des couvents, des églises mais aussi des sites associés au transport y compris ferroviaire. Le projet de schéma et de document complémentaire reconnaît cet enjeu mais se limite à des considérations pertinentes mais davantage limitées aux questions d'architecture visible de l'extérieur qu'à la valeur patrimoniale entière de ces sites. Sans négliger le besoin d'assurer la qualité des interventions architecturales extérieures, la valeur patrimoniale tient ici aussi à une affection de la population, à la qualité artistique des décors intérieurs de certains bâtiments ou encore à l'accès public aux terrains et jardins de ces institutions.

- f. Héritage Montréal demande que le schéma ne limite pas sa considération pour le domaine public aux infrastructures de transport et qu'il reconnaisse nommément l'enjeu du domaine institutionnel et public patrimonial en anticipant sa réaffectation dans le respect des différentes valeurs patrimoniales que présentent ces sites. Nous proposons que le document complémentaire inclue, outre le caractère institutionnel de ces propriétés, la notion de «valeurs patrimoniales» y compris associées à l'usage, qu'il encourage le maintien ou la création d'accès public à ces sites, notamment dans des réseaux promeneables de jardins publics à développer (dont le schéma devrait comprendre le projet dans un plan d'action dont il n'est malheureusement pas doté), et qu'il réfère aux intérieurs d'intérêt patrimonial; par exemple, les décors peints et les orgues de lieux de culte ou certains auditoriums ou bibliothèques universitaires.

Héritage Montréal appuie la clairvoyance du projet de schéma dans ses propositions d'adaptation aux changements climatiques, notamment en lien avec les inondations, la canopée et les îlots de chaleur. Il serait aussi pertinent d'inclure des considérations pour l'adaptation du bâti et ce, non seulement pour favoriser les toitures blanches ou vertes. Les changements climatiques affectent le bâti, notamment le bâti patrimonial, de diverses façons; par exemple, le vieillissement des matériaux, la prolifération de moisissures ou encore la prolifération d'insectes qui s'attaquent au bois, matière dont est fait une très grande partie du bâti résidentiel ou patrimonial qui distingue Montréal.

- g. Héritage Montréal recommande que le schéma d'agglomération tienne compte des nouveaux facteurs de dégradation du patrimoine bâti et du cadre de vie associés aux changements climatiques et prévoit des mesures d'adaptation appropriées.

Enfin, nous rappelons le défi constant de communication et de compréhension des sujets liés à l'aménagement et au développement d'un territoire complexe comme celui de l'agglomération de Montréal. En ce sens, il est nécessaire de penser à la valeur pédagogique du document. Outre la cartographie qui aide grandement, l'inclusion d'un glossaire nous apparaît particulièrement pertinent et ce, bien qu'il reste améliorable.

Héritage Montréal voit dans l'adoption puis la mise en œuvre du futur schéma, l'établissement d'un langage commun et de son apprentissage au service des communautés qui forment l'agglomération de Montréal et qui font sa riche et authentique identité. Nous sommes heureux d'avoir pu contribuer à cette rapide consultation et comptons vivement qu'un mécanisme soit mis en place pour la suite qui permettra aux citoyens et aux acteurs de la société civile de contribuer dans des conditions plus propices à l'élaboration de propositions d'intérêt pour toute l'agglomération plutôt que pour l'un ou l'autre des plans et règlements dont se doteront les villes et arrondissements dans la foulée de l'adoption de ce schéma.