



L'essor
de la ville

MÉMOIRE DE L'INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

AU SUJET DU PPU DE LA PARTIE NORD DE L'ÎLE-DES-SŒURS
Recommandations présentées à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM)

22 OCTOBRE 2019



Au sujet de l'IDU	3
Mise en contexte	4
Les thèmes d'intérêt pour l'IDU.....	5
Un TOD adapté au contexte particulier de L'île-des-Sœurs	5
<i>Recommandation # 1</i>	6
Une densité accrue et une mixité pour un milieu de vie complet.....	6
<i>Recommandation # 2</i>	7
Des conditions de marché favorables pour le développement immobilier	7
<i>Recommandation # 3</i>	8
Un meilleur arrimage entre les projets des différents partenaires	8
<i>Recommandation # 4</i>	9

Au sujet de l'IDU

L'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est un organisme indépendant et sans but lucratif. Porte-parole de l'industrie immobilière commerciale, il veille à défendre les intérêts des plus importants membres de l'industrie. Ses membres sont des promoteurs, des propriétaires et des gestionnaires immobiliers, des investisseurs et des prêteurs, ainsi que des professionnels œuvrant dans des secteurs connexes : avocats, architectes, urbanistes, entreprises de services, etc.

L'IDU se consacre au progrès de l'industrie immobilière commerciale et au développement urbain responsable au Québec. L'industrie de l'immobilier commercial contribue annuellement à hauteur de 15,1 milliards de dollars au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 milliards en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers d'emplois sont soutenus par des activités. Elle contribue à la hauteur de 6,7 milliards de dollars en revenus fiscaux pour les différents gouvernements.

L'industrie immobilière commerciale contribue à la hauteur de 56% de toutes les taxes foncières perçues sur le territoire du grand Montréal, soit 2,3 milliards de dollars en impôts fonciers. L'impact de l'industrie pour la grande région métropolitaine de Montréal se chiffre à 9,8 milliards de dollars.

Mise en contexte

L'Île-des-Sœurs s'est développée à partir des années 1960 comme une cité-jardin bénéficiant de la proximité du centre-ville de Montréal. La partie Nord de l'île s'est pour sa part développée plus tardivement en raison de la barrière créée par l'autoroute. Ce secteur fait aujourd'hui l'objet d'importantes transformations, notamment liées à la construction du nouveau pont Samuel-De Champlain et à l'intégration d'une station du Réseau express métropolitain (REM), qui viendra renforcer l'accessibilité de L'Île-des-Sœurs et offrir des opportunités de développement orientées sur la proximité du transport en commun.

La venue de ces deux projets représente une occasion à saisir pour optimiser l'aménagement, mieux planifier le développement immobilier et accroître la mobilité durable et active. C'est dans ce contexte que la Ville de Montréal a développé un projet de PPU visant à encadrer le développement de ce secteur afin de créer un milieu de vie et d'emploi de type TOD (Transit Oriented Development) aux abords de la future station du REM.

Les aménagements de type TOD sont intéressants pour les milieux de vie qu'ils créent et pour les orientations en matière de:

- Valorisation des déplacements en transports en commun et des environnements favorables à la marche à pied ;
- Intégration des différentes fonctions urbaines ;
- Compacité des développements urbains ;
- Planification à l'échelle du piéton et aménagement d'environnements favorables aux déplacements actifs ;
- Valorisation de l'échelle locale en prônant l'interaction sociale et le sentiment d'appartenance à la communauté.

L'IDU appuie le développement de ce secteur selon les principes d'une aire TOD, mais émet quelques réserves par rapport à la rigidité du processus et à certains principes d'aménagement qui semblent détachés de la réalité du territoire de L'Île-des-Sœurs. Il est en effet primordial que le processus de planification offre des conditions favorables au développement immobilier et qu'il favorise une cohabitation harmonieuse entre les territoires et les populations. Le mémoire présente ainsi des perspectives de réflexion de l'écosystème de l'Institut de Développement Urbain du Québec (IDU) et formule des recommandations précises à considérer dans l'élaboration du PPU de la partie nord de L'Île-des-Sœurs.

Les thèmes d'intérêt pour l'IDU

Un TOD adapté au contexte particulier de L'Île-des-Sœurs

La réalisation d'un quartier de type TOD en lien avec l'implantation prochaine d'une station du Réseau express métropolitain (REM) sur la portion nord de L'Île-des-Sœurs est un choix logique qui répond aux orientations municipales et métropolitaines en matière de développement urbain durable, de création de milieux de vie complets, mixtes, conviviaux et attractifs. L'arrivée prochaine de la station du REM viendra renforcer l'accessibilité de L'Île-des-Sœurs et offrir des opportunités de développement orientées sur la proximité du transport en commun.

Toutefois, contrairement à beaucoup d'autres quartiers TOD en cours de planification dans la région métropolitaine, le TOD de la partie nord de L'Île-des-Sœurs s'inscrit dans un milieu existant qui répond à une toute autre logique. L'Île-des-Sœurs s'est développée dans les années 1960, en lien avec la construction du pont Champlain, comme une cité-jardin articulée autour de l'usage de l'automobile. Caractéristique qui a d'ailleurs été amplifiée par les contraintes liées à la localisation insulaire enclavée du site et les barrières physiques importantes qui en découlent. Et contrairement à beaucoup d'autres banlieues, L'Île-des-Sœurs est déjà un marché attractif au niveau résidentiel en raison de sa localisation à proximité du centre-ville et de son environnement qui offre de très belles vues sur le fleuve et de nombreux espaces verts. Le temps de parcours entre la Place du Commerce et la Place Bonaventure au centre-ville à l'heure de pointe est actuellement d'environ 15 min en automobile. L'arrivée du REM viendra certes relier la station de L'Île-des-Sœurs en 5 minutes au centre-ville, mais le gain ne sera pas aussi significatif que pour une ville de banlieue éloignée et marquée par de forts enjeux de congestion urbaine.

L'arrivée d'un quartier TOD sur la portion nord de L'Île-des-Sœurs permettra d'attirer un nouveau type de clientèle dont le mode de vie sera plus axé sur les transports en commun et les déplacements actifs, mais les nouveaux aménagements proposés devront également tenir compte des résidents actuels, de la réalité immobilière du secteur et des contraintes liées au contexte insulaire et aux infrastructures autoroutières qui traversent l'île. Pensons notamment à la Place du commerce, seul pôle commercial de L'Île-des-Sœurs qui dessert aussi les résidents déjà établis et pour lequel le projet de PPU propose une réduction draconienne des espaces de stationnements. Bien qu'en théorie ces mesures soient adaptées à un quartier de type TOD, en pratique il ne faut pas négliger les besoins des résidents actuels qui utilisent leur voiture pour fréquenter ces espaces commerciaux sur une base régulière ou encore l'impact que pourrait avoir l'infrastructure autoroutière sur les déplacements des résidents qui proviennent de la portion nord. De plus, les nouveaux développements devront s'arrimer de façon cohérente avec l'existant et viser un juste équilibre entre le caractère organique et paysager de la cité-jardin et le caractère plus urbain d'un quartier complet de type TOD.

Recommandation # 1

L'IDU recommande le développement d'un quartier urbain dense, complet et attractif adapté aux enjeux urbains actuels et résolument axé sur les principes d'un TOD, mais qui s'arrime de façon cohérente avec l'existant en tenant compte notamment de la réalité immobilière du secteur, des contraintes liées au caractère insulaire de l'Île-des-Sœurs et aux infrastructures autoroutières qui la traversent, ainsi que des besoins des résidents actuels qui n'ont pas nécessairement un mode de vie orienté sur les déplacements actifs ou les transports en commun.

Une densité accrue et une mixité pour un milieu de vie complet

L'IDU appuie le développement et l'augmentation de la densité de ce secteur. Une telle approche permet d'offrir des espaces verts structurants, des logements abordables et diminue la dépendance à l'automobile. Toutefois, le projet de PPU propose un encadrement trop strict des volumes construits qui n'offre pas suffisamment de flexibilité dans les paramètres d'implantation pour favoriser des formes et des expressions architecturales créatives. Une telle approche aura pour effet de créer des enchaînements de bâtiments qui répondent aux règlementations davantage qu'à la qualité du milieu souhaité. À titre d'exemple, le nouveau pont Samuel-de-Champlain offre une qualité architecturale qui vient enrichir le paysage montréalais et contribuer au statut de ce corridor en tant que principale porte d'entrée pour Montréal. La Ville de Montréal doit saisir cette occasion et offrir une flexibilité dans la réglementation afin d'encourager la qualité architecturale et permettre une architecture iconique et identitaire sur les terrains à proximité du pont afin de renforcer ce statut de porte d'entrée. La Ville ne devrait pas miser sur un cadre normatif contraignant, mais plutôt sur une approche urbanistique misant sur la qualitatif (PIIA, Form Based Cod, Guide de planification amélioré, etc.) afin de créer un réel milieu de vie.

Au-delà de la densité et des hauteurs, le développement du secteur doit offrir de la mixité et une prédominance du domaine public pour créer un milieu de vie attrayant. Contrairement à plusieurs autres aires TOD qui sont en situation de « page blanche », il existe déjà à l'Île-des-Sœurs un certain nombre de fonctions urbaines sur lesquelles s'appuyer. La Place du Commerce est certes un modèle commercial daté qui mérite d'être revitalisé et optimisé pour faire de ce secteur un milieu de vie complet, mais la transformation doit se faire progressivement en tenant compte de la réalité du milieu des affaires. Actuellement, le projet de PPU ne tient pas compte de l'emphytéose jusqu'en 2064 qui limite les opportunités de redéveloppement ou encore des baux en vigueur avec les différents commerçants qui définissent certains engagements, notamment au niveau de l'offre en cases de stationnement. La réduction draconienne du nombre de cases de stationnement autorisées et l'obligation de mettre toutes les cases de stationnement en souterrain apparaît comme une mesure excessive et il n'y a rien qui indique et précise dans le projet de PPU avec quel degré de limitations seront gérés les droits acquis. Les baux représentent un enjeu économique important pour les gestionnaires immobiliers puisque la valeur ajoutée des opérations de revitalisation prévues n'est pas toujours évidente pour les commerçants qui en plus de perdre des droits acquis devront endurer pendant plusieurs années les nuisances associés aux travaux.

La Ville de Montréal doit donc investir en priorité dans le domaine public afin de stimuler la revitalisation de la Place du Commerce et établir un plan de communication pour faire comprendre les réels enjeux du PPU

aux différentes parties prenantes, plus particulièrement les commerçants. Elle doit également prévoir une stratégie d'opérationnalisation flexible du PPU qui mise dans un premier temps sur un développement des terrains vacants, suivi sur le plus long terme d'un redéveloppement de certains sites pour fins de densification.

Recommandation # 2

L'IDU recommande de planifier le domaine public en amont du domaine privé, de prévoir une stratégie d'opérationnalisation sur le long terme qui tienne compte de la réalité du milieu des affaires et d'établir un plan de communication pour faire comprendre les réels enjeux du PPU aux différentes parties prenantes. L'IDU recommande également à la Ville de Montréal d'opter pour une approche urbanistique axée sur le qualitatif et d'offrir plus de flexibilité dans la réglementation pour favoriser l'expressivité architecturale.

Des conditions de marché favorables pour le développement immobilier

Bien que le territoire de planification de la partie nord de l'île soit l'un des secteurs de planification prioritaires de l'administration municipale, la Ville de Montréal a agi de façon unilatérale sur ce dossier sans prendre la peine d'établir un réel dialogue avec les propriétaires et promoteurs immobiliers de ce secteur. Le projet de PPU représente un exercice de planification trop dogmatique et rigide, qui vient changer les règles du jeu et imposer un nombre considérable de contraintes de développement au domaine privé. L'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire vient notamment geler toute nouvelle demande de permis de construction, probablement pour une bonne partie de l'année 2020. De plus, certaines mesures proposées ne tiennent pas compte de l'emphytéose jusqu'en 2064 et viennent brimer le droit de propriété de certains acteurs en faisant diminuer la valeur de leurs terrains, comme c'est le cas pour le site de Gravel Auto. Ce site, de par sa position stratégique en relation avec le fleuve et l'intention d'y aménager des espaces collectifs destinés à l'ensemble des usagers de l'île, fera l'objet d'une planification détaillée ultérieurement ce qui fait en sorte qu'il est difficile pour les propriétaires immobiliers de planifier sur le long terme et de rentabiliser leurs investissements.

Dans ce projet de PPU, la Ville ne respecte pas non plus les engagements qui ont été pris avec les développeurs immobiliers déjà actifs sur le territoire par le biais notamment de deux protocoles d'entente, soit un pour les berges et l'autre pour les routes. Le Quartier Pointe Nord, par exemple, fait l'objet d'une démarche de planification élaborée en étroite collaboration avec l'Arrondissement de Verdun et les résidents de L'Île-des-Sœurs depuis 2002. Les citoyens ont d'ailleurs adhéré aux principes du plan directeur qui a été présenté en consultation publique en 2007. De ce plan directeur est né ensuite le Guide d'aménagement de la Pointe-Nord, émis en 2010, qui sert de fil conducteur aux aménagements qui ont été réalisés depuis. La Ville de Montréal ne peut se permettre de venir changer les règles du jeu et geler les demandes de permis de construction alors que le processus de planification est pratiquement achevé et que le plan directeur qui en découle est maintenant réalisé à 80%. De plus, les changements proposés dans le projet de PPU viennent porter atteinte au contrat social avec les résidents qui adhèrent à ce plan directeur et qui ont choisi de venir habiter ce secteur sur la base des principes d'aménagement qui y étaient proposés.

Par ailleurs, le REM viendra desservir 24 nouvelles stations dans la grande région métropolitaine. Le développement de la partie nord de L'Île-des-Sœurs sera ainsi en concurrence avec d'autres aires TOD, en

particulier celles de la Rive-Sud (stations Panama et du Quartier), qui offrent actuellement d'importantes opportunités de développement. Les paramètres de marché sont sensiblement les mêmes pour ces quartiers TOD, mais l'adoption du PPU de la portion nord de L'Île-des-Sœurs amène des contraintes de développement et une complexité supplémentaire que les autres n'ont pas et qui pourraient avoir un effet dissuasif pour les investisseurs. De plus, le TOD de L'Île-des-Sœurs s'inscrit dans un milieu existant par rapport à d'autres sites qui sont en situation de « page blanche », avec un nombre réduit de parties prenantes et des délais moindres dans la prise de décision. Si les procédures d'approbation des projets deviennent trop contraignantes, les promoteurs immobiliers se tourneront vers d'autres marchés et le développement du secteur sera confronté à l'immobilisme.

Recommandation # 3

L'IDU recommande à la Ville de Montréal de respecter les engagements qui ont été pris dans le cadre des protocoles établis et de maintenir les principes d'aménagement définis dans le Guide d'aménagement de la Pointe Nord puisque le développement de ce quartier est déjà complété à 80%. Pour cette même raison, le règlement de contrôle intérimaire ne devrait pas s'appliquer aux derniers terrains à développer de la Pointe Nord. L'IDU recommande également d'offrir des conditions favorables pour le développement immobilier de la portion nord de l'Île-des-Sœurs afin de permettre à ce secteur d'être compétitif par rapport à la Rive-Sud et aux autres TOD du REM.

Un meilleur arrimage entre les projets des différents partenaires

La mise en œuvre d'un projet d'envergure comme celui du PPU de la partie nord de l'Île-des-Sœurs doit faire l'objet d'un processus structuré, d'une vision mobilisatrice et globale. La Ville de Montréal doit assumer le leadership et s'assurer que toutes les parties prenantes discutent entre elles et soient mises à contribution. Pour s'assurer d'une concordance et d'un arrimage entre chacun des projets, il serait notamment important de sensibiliser les partenaires des projets majeurs (CDPQi, Infrastructure Canada, SSL, PJCCI, STM) quant aux orientations soutenues par la Ville. Tous ces acteurs, en plus des principaux propriétaires et gestionnaires immobiliers, doivent dialoguer ensemble dès maintenant pour assurer une démarche inclusive, transparente, ouverte et innovante. La Ville de Montréal pourrait encadrer le groupe de travail ou créer un organisme qui chapeauterait les parties prenantes. Cela ne doit pas alourdir la démarche, mais plutôt contribuer à l'efficacité et à la cohérence du processus. La formule pourrait donc être plus souple pour autant qu'elle permet d'asseoir ensemble plusieurs voix engagées dans la transformation du secteur et d'établir un plan d'action concerté pour coordonner la réalisation des projets.

Par ailleurs, malgré les efforts déployés par CDPQi, le projet de PPU n'offre que très peu de précisions quant à l'implantation de la station du REM et son arrimage aux aménagements prévus. Sachant que cette station est à l'origine même de la démarche de PPU, il nous apparaît primordial que de plus amples informations soient fournies en lien avec ce projet : plan d'implantation détaillé, perspectives architecturales illustrant l'insertion de la station dans son contexte, croquis illustrant la nature des liens piétons qui seront créés, etc. , L'implantation de la station représente un enjeu important pour le secteur puisque sa localisation, au milieu de l'infrastructure autoroutière, fait en sorte que les distances à parcourir à pied pour y accéder sont

importantes (de 7 à 15 minutes de marche de la Place du Commerce selon les scénarios). La perception de cet éloignement pourra être limitée par la qualité des aménagements, mais les liens piétonniers à la station (vers la Place du Commerce et vers la Pointe-Nord) devront être assez directs. Plus de précisions devraient également être obtenues de la part des partenaires pour les projets majeurs suivants puisqu'ils auront un impact majeur sur le PPU : la transformation de la bretelle A-15 sud en rue bidirectionnelle (CDPQi), l'aménagement du littoral Est et l'accès à l'estacade (PJCCI), la connexion de la nouvelle piste cyclable du pont Samuel-De Champlain avec les deux pistes cyclables desservant le pont de l'île-des-Sœurs et la mise en valeur des espaces sous le pont Samuel-De Champlain (Infrastructure Canada et SSL).

Recommandation # 4

L'IDU recommande la mise en place d'un groupe de travail et d'un plan d'action concerté pour coordonner l'arrimage entre les aménagements municipaux, les projets privés et les projets majeurs des autres partenaires.