

**Mémoire sur le nouveau Plan
d'urbanisme et mobilité (PUM)
de la Ville de Montréal**

Introduction	3
Contexte et objectifs	3
Simplification et flexibilité	3
Implication des citoyens et des entreprises	3
Absence de chapitres spécifiques pour chaque arrondissement	3
Équilibre entre réglementation et flexibilité	3
Intensification du territoire	3
Limites de l'intensification douce	4
Impact sur les projets de développement structurant	4
Limites de l'intensification intermédiaire et élevée	5
Charge documentaire supplémentaire	6
Complexité administrative	6
Coûts supplémentaires	6
Évaluation de la nécessité des documents	6
Plans locaux d'urbanisme et de mobilité (PLUM).....	6
Absence de valeur juridique	6
Ressources humaines importantes.....	7
Financement	7
Financement exceptionnel.....	7
Impacts sur les citoyens.....	8
Normes de construction plus sévères	8
Stationnement souterrain obligatoire	8
Documents supplémentaires à fournir	8
Patrimoine moderne	8
Importance de la planification et de la budgétisation	8
Iniquités territoriales	8
Desserte en transport collectif des zones d'emploi.....	8
Mobilité motorisée.....	8
Conclusion	9

Introduction

Le territoire de la Ville est une véritable courtepoinTE, avec plusieurs milieux de vie ayant leur propre identité et leurs propres défis. L'arrondissement de Montréal-Nord tient à souligner les efforts considérables du Service de l'urbanisme et de la mobilité (SUM) pour la réalisation du plan d'urbanisme et de mobilité (PUM). Il n'est pas évident de planifier un territoire d'une telle complexité et de répondre à tous les objectifs et besoins de la Ville et des arrondissements.

Contexte et objectifs

Le plan d'urbanisme d'une ville a pour objectif d'énoncer les orientations, les objectifs ainsi que les moyens de mise en œuvre pour atteindre les buts fixés. Dans un contexte où les défis sont de plus en plus complexes et nombreux, les moyens de mise en œuvre doivent être suffisamment précis et flexibles pour s'adapter aux particularités des 19 arrondissements. Le Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) de la Ville de Montréal aura une incidence importante sur le développement du territoire pour les 25 prochaines années et même au-delà. Il est donc essentiel que cette nouvelle mouture soit flexible et qu'elle permette une transformation positive du territoire.

Simplification et flexibilité

L'objectif de simplifier le Plan d'urbanisme de 2004 en retirant certaines normes de densité est louable. Cependant, cette simplification ne doit pas se faire au détriment de la marge de manœuvre des arrondissements dans la détermination des hauteurs et des densités. Les hauteurs définies par le PUM, spécialement dans les aires d'intensification douce, laissent peu de marge dans la détermination des normes fixées au zonage, ce qui peut poser des problèmes de flexibilité. En plus, le document fait maintenant plus de 1000 pages. Une situation qui risque de compliquer la réalisation de projets.

Implication des citoyens et des entreprises

Les citoyens d'aujourd'hui se sentent souvent oubliés dans les processus de planification urbaine. L'ajout de nouvelles exigences et documentations risque d'entraîner une augmentation des coûts pour les citoyens et les entreprises. Une situation qui est de plus en plus préoccupante. Il est crucial de prendre en compte les réalités locales et l'expérience des arrondissements pour une planification plus inclusive.

Absence de chapitres spécifiques pour chaque arrondissement

L'absence de chapitres spécifiques pour chaque arrondissement dans le PUM est une lacune notable. Le PUM n'inclut pas de chapitre d'arrondissement, il est plutôt demandé aux arrondissements de réaliser un PLUM. Toutefois, les arrondissements ne disposent pas des ressources nécessaires à leur réalisation. De plus, le manque de ressources complique la mise en œuvre des projets et des initiatives.

Équilibre entre réglementation et flexibilité

Les bonnes solutions peuvent parfois se transformer en contraintes. Par exemple, des réglementations bien intentionnées peuvent devenir des obstacles si elles ne sont pas suffisamment flexibles pour s'adapter aux besoins changeants des arrondissements. Il est crucial de trouver un équilibre entre la réglementation et la flexibilité pour permettre un développement urbain harmonieux. Pour cette raison, certains éléments devraient être revus afin de tenir compte de certaines particularités territoriales.

Intensification du territoire

Un des objectifs du nouveau plan d'urbanisme et de mobilité est de simplifier, faciliter et accélérer le développement de la ville. Pour y parvenir, plusieurs normes ont été supprimées. Les règles concernant la hauteur des bâtiments ont été remplacées par des paramètres d'intensification du territoire (douce, intermédiaire et élevée).

Limites de l'intensification douce

L'intensification du territoire a pour but de favoriser une évolution positive tout en respectant les milieux de vie existants. Cependant, ce principe soulève des questions sur la capacité de l'arrondissement à faire évoluer les quartiers homogènes où l'offre de services est insuffisante. L'arrondissement s'interroge sur la manière dont le PUM pourra améliorer le tissu urbain, surtout dans un contexte où les interventions potentielles semblent restreintes. L'ajout d'étage, même de manière ponctuelle, peut contribuer à bonifier les ressources urbaines d'un secteur. Le statu quo ne permettra pas d'améliorer ces milieux de vie.

Ainsi, bien que l'intensification douce présente de nombreux avantages en termes de densification du tissu urbain existant, elle limite la capacité à moduler le cadre bâti, surtout dans les zones où la hauteur des bâtiments est très homogène. L'ajout d'un seul étage supplémentaire sur de grandes superficies limite la capacité de l'arrondissement à agir sur son territoire. Les limites de hauteur prévues au PUM devraient permettre une certaine marge de manœuvre aux arrondissements pour convenir de la hauteur de bâtiment la plus adéquate.

De plus, si l'arrondissement souhaite approuver un projet qui déroge aux normes du PUM, il devra modifier les cartes d'intensification. Étant donné que les zones d'intensification couvrent de vastes superficies, et pour éviter un zonage parcellaire, l'arrondissement devra définir des secteurs plus larges et leur attribuer une intensification intermédiaire. Dans ce cas, la hauteur autorisée pourrait être doublée. Il s'agit d'un processus s'étalant sur plusieurs mois et nécessitant plusieurs ressources.

Dans un secteur comme Montréal-Nord, où le cadre bâti est relativement uniforme, l'intensification douce pourrait ne pas permettre une diversité suffisante dans la hauteur des bâtiments. Cela pourrait limiter la capacité de la ville à répondre à divers besoins en matière de logements, de services et d'espaces publics. Dans certains quartiers de Montréal-Nord, malgré une hauteur de bâtiment homogène, l'ajout de quelques bâtiments ayant une hauteur plus importante serait tout à fait cohérent avec le cadre bâti existant. Cela dit, l'arrondissement ne souhaite pas réaliser une transformation tout horizon de son tissu urbain, surtout que les ilots, les lots, les rues et les bâtiments sont tous relativement homogènes. Par conséquent, l'élargissement des zones d'intensification intermédiaire ne représente pas une solution adéquate.

De plus, Montréal-Nord, plus spécifiquement le quartier du Nord-Est, fait face à de nombreux défis, notamment une forte minéralisation de son territoire. La densité de logement à l'hectare est parmi la plus élevée au Canada. Après de nombreuses consultations avec les résidents, il est apparu clairement qu'attribuer une intensification intermédiaire ou élevée à ce secteur irait à l'encontre des souhaits de la population locale. Les citoyens ont exprimé leur opposition à une densification supplémentaire, et l'arrondissement souhaite respecter cette volonté en évitant d'augmenter davantage la densité résidentielle.

Cependant, en envisageant des projets mixtes avec des bâtiments de plus grande hauteur, il serait possible de libérer de l'espace au sol. Cela permettrait non seulement de créer des parcs et des espaces publics, mais aussi d'améliorer l'accès aux ressources urbaines telles que les parcs, les écoles et les services communautaires. Ainsi, tout en conservant la même densité résidentielle, l'arrondissement pourrait améliorer la qualité de vie des habitants en offrant un environnement plus équilibré et mieux aménagé.

Impact sur les projets de développement structurant

L'intensification douce pourrait également ne pas permettre la réalisation de projets de développement structurant sans des modifications ponctuelles du Plan d'urbanisme. Ces modifications pourraient ralentir la transformation de Montréal-Nord et compliquer la réalisation de projets nécessitant une hauteur de bâtiment supérieure à celle

actuellement permise. Elles iraient également à l'encontre du principe d'une planification d'ensemble. L'ajout de rez-de-chaussée commercial ou communautaire pourrait être compromis si l'arrondissement ne possède la latitude nécessaire pour autoriser ce type de projet. L'intensification douce peut également entraîner une uniformité dans les types de bâtiments et d'aménagements. Elle peut limiter la variété architecturale et la mixité des fonctions (résidentiel, commercial, etc.), surtout dans des secteurs défavorisés où les besoins sont immenses.

Afin d'illustrer la problématique, voici une étude de cas où les paramètres de l'intensification douce ne permettraient pas la réalisation d'un projet de qualité.

Le site de l'église catholique Notre-Dame-d'Haïti, situé au 10946, boulevard Saint-Vital, comprend un large stationnement extérieur. Cet espace sous-utilisé pourrait aisément faire l'objet d'une requalification résidentielle. Ainsi, en utilisant les paramètres définis à l'intensification douce, la hauteur de référence est définie en considérant la hauteur dominante des bâtiments du secteur. La grande majorité de ces bâtiments ne dépasse pas deux étages. Ainsi, malgré l'envergure de l'église et de la dimension appréciable du lot, la hauteur maximale prévue au PUM ne pourrait pas dépasser trois étages. Compte tenu du contexte urbain, le lot pourrait accueillir un bâtiment mixte de quatre ou cinq étages.

D'autre part, compte tenu que l'église est inscrite sur la liste des lieux de culte patrimoniaux et qu'elle est catégorisée avec un niveau d'intérêt patrimonial non évalué (NÉ), le projet devra être autorisé en vertu du règlement relatif aux projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI). La réglementation d'urbanisme devra également exiger le dépôt de nombreuses études.

Par conséquent, la limitation du nombre d'étages nuira à la requalification du site. Cette limitation pourrait aussi nuire à l'insertion de locaux communautaires au rez-de-chaussée du bâtiment. Les coûts associés au PPCMOI et à la réalisation de telles études pourraient mettre en péril la réalisation.

Les paramètres associés à une intensification douce, bien qu'elle présente des avantages, comportent plusieurs limites qui peuvent affecter le développement urbain de manière significative. L'intensification douce peut ne pas permettre une adaptation rapide aux besoins changeants de la population. Par exemple, si un quartier a besoin de plus d'espace pour des équipements communautaires ou de nouveaux services, l'intensification douce peut être moins réactive.

Limites de l'intensification intermédiaire et élevée

À l'inverse, les niveaux d'intensification intermédiaire et élevé posent un autre type de défis, notamment en raison d'une flexibilité excessive. De plus, laisser les arrondissements guider les promoteurs à l'aide d'outils moins contraignants comme le règlement relatif aux plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) complique la situation, surtout si les conseils d'arrondissement doivent déterminer le plafond de hauteur en se basant sur des notions floues telles que la "forme urbaine de référence". Cette flexibilité pourrait accroître la pression sur les arrondissements afin d'autoriser des projets atteignant la densité maximale prévue au PUM. Les promoteurs immobiliers pourraient aussi se retrouver confrontés à des directives floues et changeantes, compliquant ainsi la planification et la réalisation de projets.

En somme, bien que la flexibilité puisse permettre une adaptation aux besoins locaux, elle doit être équilibrée avec des directives claires et cohérentes pour assurer un développement urbain harmonieux et durable.

Charge documentaire supplémentaire

L'accumulation de documents complémentaires dans le cadre de projets peut engendrer divers défis.

Complexité administrative

L'exigence de nombreux documents peut entraîner une complexité administrative accrue. Les promoteurs, les architectes et les entrepreneurs doivent consacrer du temps et des ressources à la collecte, à la préparation et à la soumission de ces documents. Dans un contexte où les besoins s'intensifient et se complexifient, la production de documents supplémentaires retarde parfois inutilement la réalisation des projets. La collecte et la validation de documents peuvent entraîner des retards dans le processus de projet, impactant ainsi la planification et la mise en œuvre. De plus, le nombre d'entreprises spécialisée en patrimoine (ou autre domaine d'expertise spécialisé) est relativement limité par conséquent, les délais et les coûts pourraient s'allonger par manque de spécialistes dû à l'augmentation du nombre de projets nécessitant de telles études.

Coûts supplémentaires

La production de documents complémentaires peut également entraîner des coûts supplémentaires pour les parties prenantes. Cela inclut les frais de consultation d'experts, les honoraires d'avocats et les coûts de reproduction. Pour l'arrondissement, cela pourrait signifier l'embauche de nouvelles ressources pour assurer le suivi des différents documents.

Évaluation de la nécessité des documents

Il est essentiel d'évaluer attentivement la nécessité de chaque document complémentaire et de trouver un équilibre entre la conformité réglementaire et la simplification administrative.

Par exemple, lorsqu'un lieu de culte patrimonial non-évalué (DC 5.5.10) fera l'objet d'une demande de changement d'usage par un organisme à but non lucratif (OBNL), l'organisme devra fournir plusieurs documents. Il est important de prendre en considération que les OBNL disposent de ressources limitées, ce qui pourrait remettre en question certains projets.

Plans locaux d'urbanisme et de mobilité (PLUM)

Il est essentiel de disposer de plans d'urbanisme solides et de les soutenir par des réglementations et des politiques appropriées. De même, il est important de veiller à ce que les ressources nécessaires soient disponibles pour la réalisation de ces plans, afin de garantir leur mise en œuvre efficace.

Pour s'assurer d'une mise en œuvre du PUM efficace et cohérente, Montréal propose aux 19 arrondissements de développer des Plans locaux d'urbanisme et de mobilité (PLUM). Les PLUM sont des plans d'action qui ont pour objectif d'énoncer comment les arrondissements planifient leur contribution à la mise en œuvre du PUM en tenant compte des particularités de leurs contextes territoriaux, puis d'identifier leurs priorités locales parmi les objectifs et les mesures présentés dans le PUM.

Absence de valeur juridique

Ces plans, bien qu'ils soient des outils pertinents pour la planification urbaine, n'ont généralement pas de valeur juridique. Cela signifie qu'ils peuvent être modifiés ou ignorés, ce qui peut parfois entraîner une mise en œuvre incohérente des politiques d'urbanisme.

Ressources humaines importantes

La réalisation de tels plans nécessite une quantité importante de ressources humaines. Ils nécessitent l'expertise de nombreux professionnels et souvent une consultation publique approfondie, ce qui peut être un processus long et coûteux.

Financement

La Ville de Montréal a délégué certaines responsabilités aux arrondissements dans le cadre du Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM), incluant la réalisation de plusieurs études. La réalisation de ces études et la rédaction des rapports nécessitent des ressources humaines qualifiées et du temps. Des ressources humaines spécialisées devront être ajoutées afin d'assurer l'interprétation des nouvelles études exigées. De plus, selon la nature et l'ampleur des études requises, des coûts supplémentaires peuvent être engendrés, par exemple pour la collecte de données, l'analyse, la consultation d'experts, etc.

À titre d'exemple, les arrondissements devront prévoir des budgets supplémentaires importants pour les thèmes suivants :

Patrimoine : Identification et protection des bâtiments et des sites d'intérêt patrimonial dans les arrondissements.

Forme urbaine : Analyse de la forme urbaine existante et proposition de directives pour déterminer la « hauteur de la séquence de la forme urbaine de référence ».

Guide d'insertion architecturale : Recommandations sur la manière dont les nouveaux développements peuvent s'intégrer harmonieusement dans le tissu urbain existant.

Guide des bonnes pratiques : Recommandations sur divers aspects de l'aménagement urbain, tels que la conception des espaces publics, la gestion des déchets, l'éclairage, etc.

La réalisation de ces études nécessitera des ressources financières et humaines significatives. Les arrondissements ne disposent pas toujours des ressources supplémentaires nécessaires pour mener à bien ces études.

Financement exceptionnel

La question du financement, que ce soit pour l'exercice de concordance réglementaire, pour l'élaboration et la publication du plan local d'urbanisme et de mobilité (PLUM), pour les études ponctuelles ou pour la surcharge de travail récurrente, n'est pas abordée par le Service de l'urbanisme et de la mobilité (SUM) ou dans le plan d'urbanisme et de mobilité (PUM). Pour faire face à la surcharge ponctuelle créée par l'adoption du PUM, un financement exceptionnel doit être accordé par le SUM. Ce financement est nécessaire pour couvrir les coûts des études typomorphologiques, de la concordance réglementaire, de l'élaboration et de la publication du PLUM, et d'autres exigences spécifiques.

En outre, un financement récurrent doit être autorisé par le service des finances pour gérer la surcharge de travail continue résultant de la complexification des dossiers due à l'adoption du PUM. Cela inclut le recrutement et la formation de nouveaux agents, inspecteurs et conseillers en aménagement pour répondre aux nouvelles exigences et maintenir un niveau de service adéquat.

Il est donc essentiel que les arrondissements disposent des ressources nécessaires supplémentaires pour assumer ces responsabilités. Sinon, cela pourrait avoir un impact sur leur capacité à fournir d'autres services à leurs résidents.

Impacts sur les citoyens

Le Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) peut avoir un impact significatif sur les requérants, y compris les citoyens, les promoteurs et les entreprises, ainsi que sur les arrondissements eux-mêmes. Voici quelques-uns des impacts potentiels :

Normes de construction plus sévères

Le PUM impose des normes de construction plus strictes que le Code national du bâtiment, ce qui pourrait rendre les travaux de construction à Montréal plus coûteux qu'ailleurs au Québec.

Stationnement souterrain obligatoire

Le PUM exige que la plupart des places de stationnement soient aménagées en souterrain, ce qui peut entraîner des coûts supplémentaires importants.

Documents supplémentaires à fournir

L'accumulation d'études et de normes pourraient également compliquer la réalisation de projets et rendre la Ville de Montréal moins attrayante lorsque les promoteurs devront choisir l'emplacement de leurs prochains projets.

Patrimoine moderne

Également, plusieurs bâtiments du patrimoine moderne ont été ajoutés à la liste des bâtiments patrimoniaux. Le patrimoine moderne étant plus récent, il est plus difficile d'identifier les éléments à mettre en valeur, surtout que l'arrondissement ne possède pas d'expertise en patrimoine.

Importance de la planification et de la budgétisation

Ces impacts potentiels soulignent l'importance d'une planification et d'une budgétisation soigneuses de la part des requérants. Les arrondissements devront également disposer des ressources nécessaires pour gérer ces nouvelles responsabilités et pour soutenir les requérants tout au long du processus.

Iniquités territoriales

Le Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) semble maintenir certaines inégalités territoriales des dernières décennies. Bien que le PUM vise à améliorer la mobilité et l'urbanisme à Montréal, il pourrait ne pas répondre adéquatement aux besoins spécifiques de certains quartiers ou zones d'emplois.

Desserte en transport collectif des zones d'emploi

La desserte en transport collectif des zones d'emploi est un enjeu crucial. Si ces zones ne sont pas bien desservies par le transport en commun, cela peut créer des obstacles pour les travailleurs, surtout ceux sans accès à un véhicule privé. Cela peut également accentuer les inégalités territoriales, car les résidents des quartiers mal desservis ont moins accès aux opportunités d'emploi, perpétuant ainsi le cycle de la pauvreté.

L'ajout d'un réseau de SRB sur le boulevard Henri-Bourassa n'est pas suffisant pour réaliser le transfert modal souhaité par la Ville, il est impératif de proposer des alternatives réalistes aux citoyens de Montréal-Nord. Spécialement pour desservir les zones d'emplois.

Mobilité motorisée

D'autre part, le document complémentaire du PUM prévoit que tous les arrondissements devront unilatéralement retirer toutes exigences minimales de stationnement pour tout projet résidentiel et commercial. Or, malgré qu'il s'agît d'un objectif louable, cette mesure ne tient pas compte de la desserte en transport collectif existante, du taux de motorisation des ménages, de la morphologie urbaine, de la densité du territoire, plus précisément pour les arrondissements excentrés. Les infrastructures de transport collectif planifiées à Montréal-Nord prendront plusieurs dizaines d'années avant de se concrétiser. Surtout

qu'un projet comme celui du Projet structurant de l'Est (PSE) n'est pas assuré d'être réalisé ni assuré dans le mode de transport mis de l'avant. Entre-temps, la voiture demeurera le moyen de transport privilégié. Le transfert modal ne pourra se faire avant que des options alternatives efficaces soient disponibles aux citoyens. Si cette disposition du document complémentaire demeure telle que présentée et ne tient pas compte des iniquités en terme de transport collectif sur le territoire montréalais, l'arrondissement n'aura d'autre choix que d'autoriser des projets de haute densité sans aucun stationnement pour ses occupants. Les emprises de rue seront alors surchargées et ne pourront plus être utilisées aux fins de partage et résilience prévues dans le PUM. Cette obligation aurait avantage à être modulée et exigée de manière progressive selon les réalités des arrondissements.

Conclusion

Pour conclure, Il est essentiel de continuer à réfléchir sur le PUM pour qu'il réponde aux besoins de tous les résidents de Montréal et qu'il ne perpétue pas les inégalités territoriales. Cela pourrait nécessiter de revoir certaines politiques ou de proposer des modifications pour améliorer l'équité et l'efficacité du système de transport en commun.

Il est essentiel de reconnaître les limites des paramètres d'intensification du territoire afin de garantir un développement équilibré et durable. Il est également crucial d'assurer un financement adéquat des arrondissements pour qu'ils puissent répondre efficacement à leurs nouvelles obligations. La collaboration étroite entre la ville centre et les arrondissements est indispensable pour la conception des plans locaux d'urbanisme et de mobilité, afin de garantir une vision cohérente et intégrée du développement urbain.