



Projet de plan d'urbanisme et de mobilité 2050 de la Ville de Montréal

Mémoire déposé dans le cadre
des consultations publiques de l'OCPM

20 SEPTEMBRE 2024

BC2

INTRODUCTION

Ambitieux et novateur, le projet de Plan d'urbanisme et de mobilité 2050 (PUM) de la Ville de Montréal marque une étape importante dans l'histoire de la planification urbaine de la métropole. Le PUM intègre de manière cohérente les stratégies d'urbanisme et de mobilité en tenant compte des réalités contemporaines de la transition écologique, de la mobilité durable et de l'équité urbaine. La Ville a su rendre ce document accessible grâce à des capsules informatives pertinentes, ce qui facilite la compréhension des enjeux par l'ensemble des citoyens et des professionnels en aménagement.

Parmi les nombreuses initiatives innovantes du PUM, nous tenons à souligner l'importance des stratégies de logements abordables qui visent à répondre à la crise du logement en augmentant et diversifiant considérablement l'offre de logements à l'intérieur de quartiers mixtes et plus complets. Aussi, les mesures prévues pour encourager la livraison durable, les communs urbains ainsi que la promotion des unités d'habitation accessoires (UHA) témoignent d'une volonté claire d'intégrer des pratiques novatrices, inclusives et écologiques dans la planification urbaine. Ces initiatives s'inscrivent dans une vision d'avenir où Montréal deviendra une ville plus résiliente, accessible et durable.

Malgré ses nombreuses qualités, le PUM contient des lacunes notables. Par exemple, le PUM pourrait aborder davantage les questions du vieillissement de la population ainsi que de la nordicité qui consiste en des sujets conséquents pour l'aménagement du territoire montréalais.

Quant à elles, les cibles du PUM en matière d'intensification urbaine manquent de précision, ce qui laisse place à une interprétation plutôt large, surtout sur des sujets susceptibles de susciter une opposition citoyenne de type «pas dans ma cours». Des cibles plus précises sont nécessaires pour s'assurer que les objectifs du PUM en matière de hauteur des constructions soient non seulement clairs, mais aussi mesurables et atteignables. Enfin, les seuils de densité proposés dans le PUM paraissent peu ambitieux, ce qui risque de limiter l'efficacité du plan dans la gestion de la croissance urbaine et la réponse à la crise du logement.

Ceci est essentiel pour faciliter la concordance réglementaire des règlements d'arrondissement et pour éviter des enjeux d'interprétation dans le cadre de demandes pour projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI). Globalement, il nous semble que le PUM répond mal au besoin de prévisibilité essentiel à la planification et à la mise en œuvre de projets urbains, notamment en matière de développement de logements privés.

Ce mémoire aborde plusieurs thèmes clés liés au PUM. Nous examinons d'abord la gestion de l'affectation du sol en mettant l'accent sur la cohabitation des activités résidentielles et industrielles, ainsi que sur les composantes autorisées le long des infrastructures de transport. Ces sujets sont analysés sous l'angle des défis posés par les évolutions récentes des impacts de certaines activités et les réalités du marché, avec des recommandations visant à optimiser l'intégration des usages tout en soutenant les objectifs stratégiques de la Ville. Ensuite, nous traitons de la gestion des hauteurs et de la densité en soulignant l'importance d'adopter des approches plus ambitieuses et précises pour répondre aux besoins actuels et futurs de la population montréalaise. Enfin, la dernière section se concentre sur l'harmonisation des processus en urbanisme et sur des sujets variés allant de la gestion des microcentres de distribution urbaine à la réévaluation des exigences en stationnement afin de favoriser une transformation accélérée et pérenne du territoire.

Chaque section du mémoire est construite autour d'une analyse sommaire des enjeux, suivie de recommandations visant à améliorer l'efficacité du PUM en tant qu'outil de planification urbaine. Ces thèmes sont abordés du point de vue unique de notre firme comme bureau d'aménagement multidisciplinaire. En combinant nos expertises en urbanisme, architecture de paysage, planification stratégique et design urbain, nous veillons à ce que les recommandations tiennent compte à la fois de la faisabilité économique et de la désirabilité des stratégies urbaines. Notre objectif est de contribuer activement à la réalisation des ambitions du PUM tout en renforçant la résilience, l'inclusivité et la durabilité de la Ville de Montréal.

À propos de BC2

La volonté de créer des milieux de vie en harmonie avec l'environnement et les communautés qui les habitent est au cœur de la mission de BC2. Les projets de la firme, axés sur une conception globale, durable et responsable en aménagement du territoire, mettent en valeur les traits distinctifs d'espaces urbains et ruraux tout en s'engageant auprès de ses collectivités d'utilisateurs. BC2 propose des stratégies ambitieuses et réalistes grâce à son vaste champ d'expertise, alliant innovation et créativité.

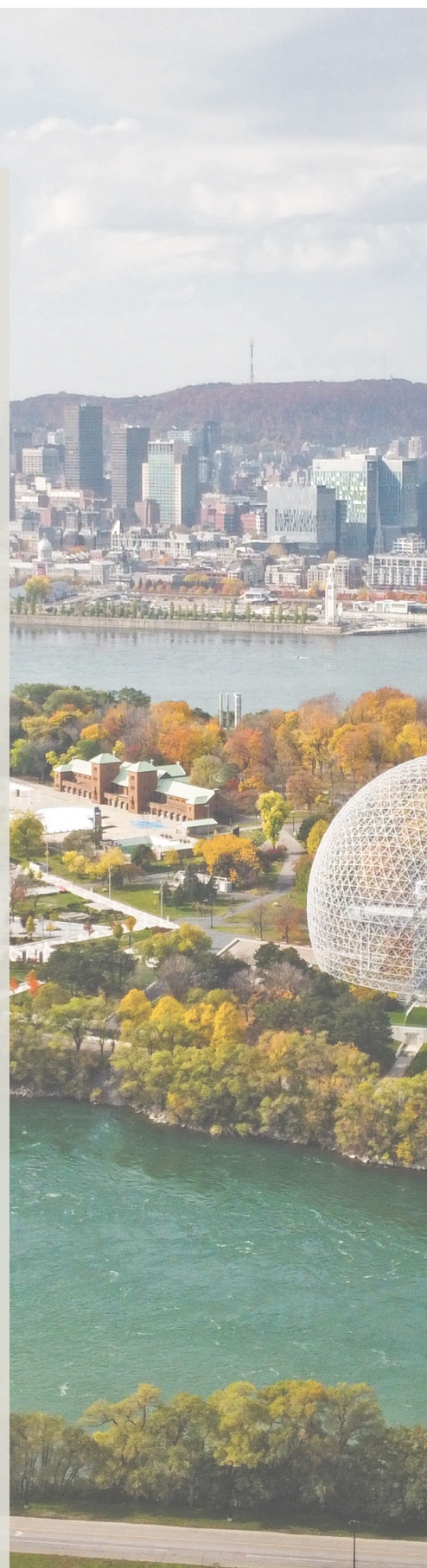
La diversité des profils qui composent notre firme ainsi que les nombreux mécanismes de transmission de savoir et de collaboration sont mis à l'avant-plan dans une entreprise à échelle humaine. Cette particularité a pour avantage de proposer des pistes de solution adaptées, concrètes et cohérentes, caractéristiques essentielles pour une véritable application des principes du développement durable et des enjeux contemporains en matière d'aménagement. Notre rôle de conseiller stratégique pour de nombreux arrondissements, organismes, entrepreneurs et développeurs montréalais nous permet d'agir à diverses échelles sur la qualité de vie des Montréalais, en plus d'avoir un impact concret sur le dynamisme de la métropole.



Certification
ÉcoresponsableMC
Niveau 1
Engagement du Conseil
des Industries Durables (CID)



Certification
Expert en ville éponge



01 SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le présent mémoire analyse le projet de Plan d'urbanisme et de mobilité 2050 (PUM) de la Ville de Montréal, un document visionnaire axé sur la transition écologique, la mobilité durable, et la gestion de la croissance urbaine. Si le PUM propose plusieurs initiatives innovantes et alignées avec les priorités actuelles de la transition écologique, il présente néanmoins des faiblesses importantes qui pourraient freiner sa mise en œuvre, notamment en termes de prévisibilité, de gestion des processus et de capacité des arrondissements à répondre aux nouvelles exigences.

1.1 PRINCIPAUX CONSTATS

- 1. Affectation du sol :** Le PUM limite la cohabitation entre les activités résidentielles et industrielles, notamment au sein de l'aire d'affectation « activités diversifiées », ce qui nous semble contraire du potentiel de densification et d'intensification urbaine de plusieurs secteurs dont les abords autoroutiers. Ce constat est renforcé par l'évolution des technologies modernes qui rendent les industries moins nuisibles, appuyant ainsi une mixité plus flexible pour dynamiser certains secteurs judicieusement localisés près des accès au réseau de transport structurant, tout en répondant aux objectifs de développement économique de la Ville.
- 2. Gestion des hauteurs et de la densité :** Le remplacement des limites de densité par des « niveaux d'intensification urbaine » introduit beaucoup de flexibilité dans la gestion des hauteurs. Toutefois, cette approche risque de créer de l'incertitude en l'absence de balises claires, entre autres puisqu'il sera du ressort de chacun des arrondissements d'établir les séquences urbaines qui régiront les limites de hauteur. En laissant une place accrue à la discrétion des arrondissements au niveau de l'interprétation de son texte et de la priorisation des secteurs d'opportunité, le PUM semble ouvrir la porte à une augmentation des délais d'approbation des projets immobiliers, surtout pour ceux qui ne seront pas de plein-droit. Cette situation risque de compliquer les négociations déjà ardues entre promoteurs et arrondissements, retardant ainsi la création de nouveaux logements.
- 3. Cibles imprécises :** Les cibles présentées par le PUM manquent de clarté et de précision, laissant une trop grande marge à l'interprétation. Cette imprécision risque de compliquer l'harmonisation des règlements d'arrondissements et pourrait encourager la spéculation immobilière en raison de l'incertitude sur les conditions de développement. Soulignons aussi un certain manque d'ambition, notamment en ce qui a trait aux seuils minimaux de densité nette établis au PUM par rapport aux échos que nous avons concernant les objectifs de densification à être proposés dans le nouveau PMAD.
- 4. Exigences en matière de stationnement :** Les seuils de stationnement établis au document complémentaire du PUM sont trop restrictifs, particulièrement dans les zones mal desservies par le transport collectif. Pour ces zones, une plus grande flexibilité est nécessaire en prenant compte de l'état actuel des réseaux et des lieux d'emplois. Par ailleurs, les exigences en stationnement commercial devraient être réévaluées pour éviter de décourager le redéveloppement de grands ensembles commerciaux, tout en s'adaptant aux réalités actuelles

du marché.

5. **Hivernalité et nordicité** : Le PUM ne traite pas suffisamment des enjeux liés à l'hivernalité et à la nordicité, alors que ces aspects sont cruciaux pour la vie quotidienne des Montréalais et l'utilisation des espaces publics. Une meilleure intégration de l'hivernalité dans la planification urbaine permettrait de concevoir des infrastructures plus accessibles et inclusives en tout temps, en réduisant les inégalités sociales exacerbées par les conditions hivernales.
6. **Vieillesse de la population** : Le vieillissement démographique n'est pas suffisamment pris en compte dans le PUM. Or, cette tendance aura des impacts majeurs sur la planification des services, de la mobilité et des infrastructures urbaines dans les prochaines années. Il est essentiel d'intégrer des stratégies spécifiques pour répondre aux besoins de cette population croissante.
7. **Harmonisation des processus d'urbanisme** : Le PUM doit promouvoir une plus grande harmonisation des règlements entre les arrondissements afin de réduire les disparités réglementaires et simplifier les processus d'approbation des projets. L'absence d'harmonisation complique le développement urbain en créant des incohérences d'un arrondissement à l'autre et en allongeant les délais de traitement des demandes. Des procédures communes contribueraient à améliorer l'efficacité des processus et à réduire la pression sur les équipes municipales déjà surchargées.



Principales recommandations

1.

Introduire des balises claires pour la gestion des hauteurs et des densités afin de garantir une plus grande prévisibilité pour les promoteurs et de réduire les délais d’approbation. Nous souhaitons aussi insister sur le besoin d’uniformiser et de documenter la détermination des séquences urbaines qui sera à faire par les arrondissements à la suite de l’adoption du PUM

2.

Revoir les affectations du sol, entre autres pour permettre l’habitation au sein de l’aire d’affectation « activités diversifiées » en bordure des axes routiers structurants et ainsi encourager une cohabitation plus flexible tout en tenant compte des nuisances rendant certains usages incompatibles.

3.

Clarifier la séquence et les différences de traitement entre les secteurs d’opportunité prioritaires et non prioritaires avec l’établissement de mécanismes et de cibles nécessaires à l’évaluation de l’atteinte des objectifs de développement.

4.

Adopter des exigences de stationnement plus souples dans les zones mal desservies par le transport collectif et réévaluer les seuils pour les usages commerciaux afin de mieux répondre aux réalités du marché et du contexte urbain actuel.

5.

Intégrer des objectifs de design urbain adaptés à l’hiver pour améliorer l’accessibilité des espaces publics et réduire les inégalités exacerbées par les conditions hivernales.

Développer des objectifs stratégiques pour répondre aux besoins d’une population vieillissante, notamment en matière de logement et de mobilité.

6.

Promouvoir l’harmonisation des processus et des normes d’urbanisme à travers les arrondissements pour simplifier les démarches administratives et réduire les disparités réglementaires entre les arrondissements.

Dans sa forme, le PUM doit être renforcé avec des dispositions plus précises et stratégiques afin d'assurer une planification urbaine efficace et cohérente. À cet effet, un travail colossal attend les arrondissements dans le cadre de l'exercice de concordance de leur réglementation d'urbanisme, ce qui nous pousse à recommander que le SUM joue un rôle-clé pour encadrer, orienter, documenter et supporter les arrondissements dans cette démarche.

Finalement, une meilleure coordination entre les différents niveaux de planification et une répartition plus équitable des ressources permettront de mieux soutenir les arrondissements dans la mise en œuvre de cette vision ambitieuse pour Montréal.



02 AFFECTATION DU SOL

La gestion de l'utilisation du sol est au cœur du PUM de la Ville de Montréal. Les choix relatifs à la répartition des affectations du sol influencent directement la qualité de vie des citoyens, la vitalité économique des quartiers et la durabilité de l'environnement urbain. Cette section du mémoire examine deux aspects cruciaux liés à l'affectation du sol, soit la cohabitation des activités résidentielles et industrielles, et les composantes autorisées le long des infrastructures de transport.

2.1 COHABITATION DES ACTIVITÉS RÉSIDENTIELLES ET INDUSTRIELLES

2.1.1 Défi de réalignement des usages en fonction des nuisances réelles

Le PUM ne permet pas, sauf sous exceptions, les composantes «industrie» et «industrie légère» dans les mêmes aires d'affectation où la composante «habitation» est autorisée. Cette approche, fondée sur le zonage euclidien traditionnel, doit prendre en compte l'évolution des pratiques et des nuisances associées aux différentes composantes qu'elle régule pour conserver sa pertinence.

Historiquement, le zonage fonctionnel a joué un rôle crucial en séparant les usages résidentiels des usages industriels à une époque où de nombreuses activités économiques lourdes généraient des impacts substantiels tels que la pollution, le bruit et les vibrations. Ces nuisances étaient incompatibles avec plusieurs usages urbains, et les activités qui les produisaient devaient être éloignées des usages sensibles.

Aujourd'hui, bien que certaines industries continuent de générer des nuisances importantes, d'autres génèrent des impacts compatibles avec divers environnements urbains. Par exemple, certaines industries comme celles axées sur la fabrication robotisée peuvent avoir des impacts comparables à ceux d'un supermarché alimentaire en matière de vibrations, de pollution atmosphérique, de bruit, de présence de matières dangereuses et de camionnage. Certaines industries d'assemblage, de distribution, de transport ou d'entreposage peuvent également être intégrées de manière adéquate dans un contexte urbain, comme le démontrent certains projets réalisés de Paris et à New York (ex. : [Chapelle International](#), le programme «[Made in NYC](#)», etc.).

Knit for you d'Adidas à Berlin, Bikini Berlin



Hôtel logistique Chapelle International à Paris, Société Sogaris



Made in NYC, Page d'accueil du site internet de l'organisation

M Made in NYC is a nonprofit initiative that supports local manufacturers and makers in New York City. [ABOUT MADE IN NYC](#)

A [MEMBER STORIES](#)

D [MEMBER INTERVIEWS AND FACTORY PHOTOGRAPHY HIGHLIGHTS!](#)
Discover maker stories: from home studios to shared spaces and large-scale manufacturing hubs in NYC. [EXPLORE](#)

E [FACTORY TOURS](#)

I [FACTORY TOURS](#)

N [MEMBERSHIP](#)

Y [LEARNING LAB](#) [WHAT WE DO](#)

C [FACTORY TOURS](#)

ECONOMIC JUSTICE
[OUR VALUES](#)

Made in NYC offers free learning opportunities designed for the marketing, design and production needs of small makers and manufacturers.

MEMBER STORIES

New York City is home to a vibrant ecosystem of local makers and manufacturers, whose products range from hot sauces to airplane parts. The Made in NYC community includes over 1,500 member companies across the five boroughs.

[OUR IMPACT](#)

L'ampleur de l'activité et les spécificités des opérations (ex. : quais de livraison intérieurs versus extérieurs, sources d'énergie utilisées, bruit lié aux équipements de ventilation, etc.) sont des facteurs déterminants à considérer dans l'analyse des impacts des usages et de la cohabitation de ceux-ci dans divers secteurs.

Dans le contexte de l'évolution rapide des pratiques industrielles, il est crucial de reconnaître les innovations en fabrication qui, bien qu'encore émergentes aujourd'hui, sont en voie de devenir des normes courantes dans un avenir proche. Prenons l'exemple des « industries légères » telles que définies dans le PUM. Celles-ci peuvent générer des nuisances comparables à celles d'un commerce de détail de petite ou de moyenne surface. Selon le cadre établi par le PUM, l'arrivée de ce type d'activité ne serait pas autorisée dans les aires d'affectation « résidentielle » ou « mixtes » (à l'exception du « centre-ville d'agglomération »).

Pour illustrer les limites de cette approche, considérons l'initiative d'Adidas avec son centre de fabrication de vêtements « [Knit for You](#) » situé au sous-sol du magasin à rayons Bikini Berlin. Dans cette usine robotisée, les vêtements sont fabriqués sur place selon les spécifications demandées par le client en temps réel, ce qui réduit considérablement les déchets et les besoins en transport. Ce modèle de production locale et personnalisé permet de minimiser l'empreinte carbone associée à la fabrication et à la distribution des produits, tout en offrant des vêtements uniques en quelques heures et fabriqués au cœur d'une des grandes villes d'Europe.

Cet exemple met en lumière la nécessité de repenser les cadres réglementaires pour permettre non seulement l'intégration de nouvelles pratiques industrielles, mais aussi pour encourager l'innovation, la durabilité et l'adaptabilité des secteurs urbains face aux défis environnementaux et économiques du XXI^e siècle. Un tel projet s'inscrit en continuité avec la montée en importance des espaces de fabrication de type « makerspace » qui accueillent aujourd'hui des milliers de petites entreprises créatives et entrepreneuriales au Québec. Alors que certaines d'entre elles travaillent surtout sur une fabrication artisanale, plusieurs entreprises émergentes réalisent des activités de fabrication plus intensive à l'intérieur de ces espaces. Ces entreprises et leurs employés contribuent à l'animation et à la viabilité économique des quartiers tout en leur permettant de s'implanter au cœur de secteurs à leurs images.

L'approche actuellement utilisée dans le PUM pourrait bénéficier d'une réévaluation, car elle regroupe les activités de manière trop large. Cela pourrait décourager l'innovation en matière d'opérations, de techniques du bâtiment et d'investissements dans des équipements de pointe (ex. : équipement de ventilation sur toit silencieux, insonorisation du bâtiment, etc.) tout en limitant la cohabitation d'usages compatibles, alors que la Ville de Montréal veut miser sur la mixité d'usages et la création de quartiers complets à l'image de la ville des courtes distances.

Recommandation

À l'échelle du PUM, il serait pertinent d'envisager une gestion des composantes en fonction de leurs impacts réels à l'aide de catégories d'usages plus larges, ce qui permettrait aux arrondissements de gérer la cohabitation de certains usages par le biais d'usages conditionnels. Une telle approche offrirait une flexibilité accrue tout en soutenant l'innovation et l'adaptabilité dans les pratiques urbaines. Ceci pourrait être accompagné de cibles à atteindre sur la superficie d'espace industrielle à conserver ou construire afin d'assurer la continuité de ce type d'activité sur le territoire.



2.2 COMPOSANTES AUTORISÉES LE LONG D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

2.2.1 Impact des restrictions sur l'aménagement des terrains le long des infrastructures de transport

Le PUM a modifié les composantes autorisées dans l'aire d'affectation « activités diversifiées ». Alors que la composante « habitation » est autorisée sous certaines conditions dans le plan d'urbanisme en vigueur, elle ne le serait plus dans le PUM. Cette aire d'affectation est décrite comme étant généralement située « au carrefour ou le long d'infrastructures de transport [...] » (PUM, section 5.4.3).

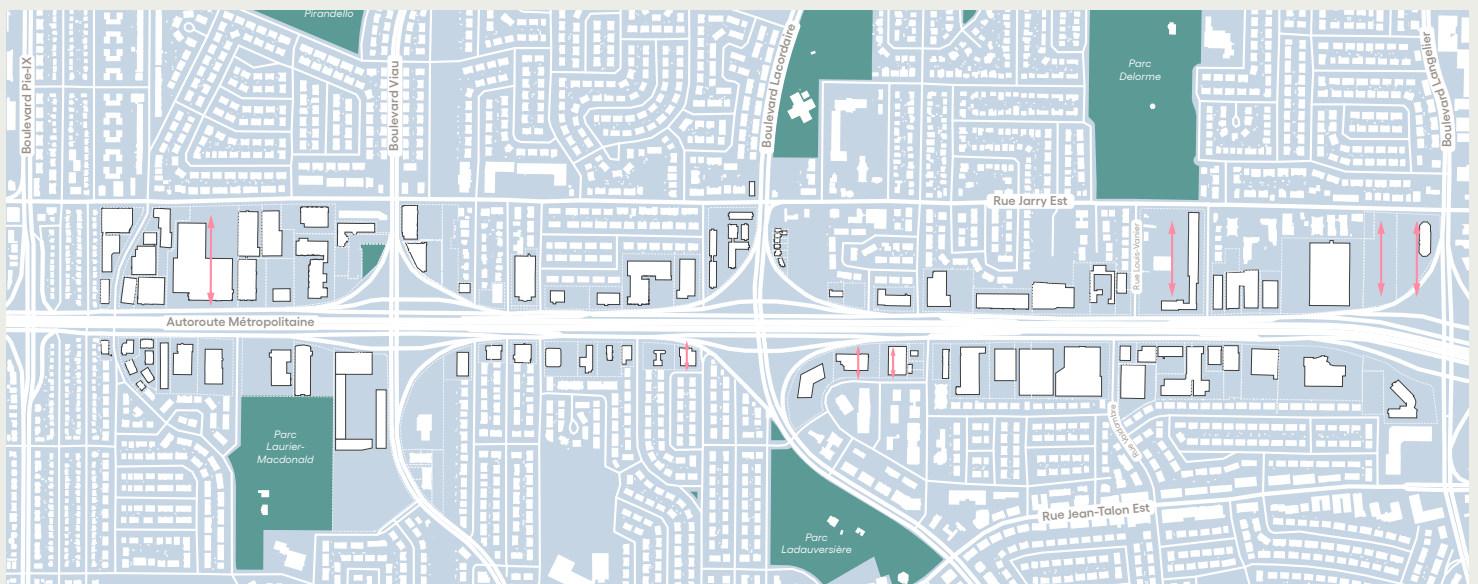
Le retrait de la composante « résidentielle » de cette aire d'affectation limite la faisabilité de réaliser des projets immobiliers en adéquation avec les réalités du marché. Cette modification va également à l'encontre des objectifs visant à adresser la crise du logement. Ceci est d'autant plus problématique alors que cette aire d'affectation touche plusieurs terrains à redévelopper.

Les grandes superficies, la profondeur et l'emplacement de ces lots les rendent intéressants pour des projets d'aménagement à usage mixte comprenant des commerces et bureaux aux étages inférieurs ainsi que des résidences aux étages supérieurs.

Selon plusieurs experts, rien n'indique que la demande pour les bureaux, qui a chuté de manière significative depuis la pandémie de COVID-19, reviendra au rythme de 2018 au cours des prochaines années. La tendance suggère plutôt une réduction des superficies de bureaux accompagnée d'une amélioration de leur qualité.

Dans ce contexte, la composante résidentielle semble être le seul usage susceptible de générer une demande suffisamment élevée pour justifier la mise en chantier de projets sur ces lots de grande valeur, visibilité et superficie. Ceci est particulièrement marquant pour les lots traversants qui possèdent un accès direct sur des rues collectrices comme la rue Jarry. À ces emplacements, la réalisation de projets mixtes (résidentiel et commercial) contribuerait à plusieurs objectifs implicites du PUM, comme la revitalisation des corridors à haute visibilité, l'activation de lieux délaissés et la conversion de bâtiments en fin de vie. Ce type de réactivation urbaine n'est pas possible sans l'intégration d'une certaine densité de nouveaux résidents pouvant soutenir la viabilité économique de nouveaux commerces et occuper les étages supérieurs de bâtiments capables d'encadrer adéquatement des axes de transport structurant.

Identification de lots traversants le long du boulevard Métropolitain Est entre les boulevards Pie-IX et Langelier, BC2



Projet mixte Riverside Square, Toronto, Google Earth



Finalement, la description de cette aire d'affectation dans le PUM et l'interdiction d'y inclure de nouvelles composantes « habitation » suggèrent que les nuisances ou risques générés par les grands corridors de transport sont jugés comme étant incompatibles avec un usage résidentiel par la Ville de Montréal. Toutefois, un nombre croissant de précédents démontre qu'une telle cohabitation est possible, et ce, pour divers segments du marché, allant du logement abordable aux condos haut de gamme (ex. : « Riverside Square », « The Riviera » et « ICE Condominiums » à Toronto, « ORA » à Montréal, « Solar » à Brossard, etc.).

ICE Condominiums, Toronto, Urban Toronto



Recommandation

Ces observations suggèrent qu'il serait pertinent de revoir la définition de l'aire d'affectation «activités diversifiées» afin d'inclure la composante «habitation», sous réserve de prévoir les études d'impact nécessaires. Ces études permettraient de planifier des projets qui tiennent compte des nuisances actuelles dans les zones environnantes, notamment en matière de bruit, pollution atmosphérique, vibrations et autres effets liés à la proximité des grands corridors de transport. Une telle révision permettrait non seulement d'élargir les possibilités de développement résidentiel, mais aussi d'assurer une planification mieux adaptée aux contraintes spécifiques des terrains situés le long des infrastructures de transport, tout en répondant aux objectifs stratégiques du PUM.

03 GESTION DES HAUTEURS ET DE LA DENSITÉ

En plus de délimiter et de prioriser les secteurs d'opportunité de développement et de valorisation urbaine, le projet de Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) 2050 de Montréal introduit une nouvelle approche en matière de gestion des hauteurs et de la densité. Plutôt que d'établir des paramètres précis sur la densité pour chacun des secteurs, le PUM divise le territoire en niveaux d'intensification urbaine (faible, intermédiaire et élevé). Cette section du mémoire porte sur nos principales observations et recommandations quant à cette nouvelle approche de gestion de la croissance urbaine qui suscite certaines préoccupations quant à sa clarté, sa prévisibilité et son impact sur le développement harmonieux de la ville.

3.1 LA DÉLIMITATION ET LA PRIORISATION DES SECTEURS D'OPPORTUNITÉ

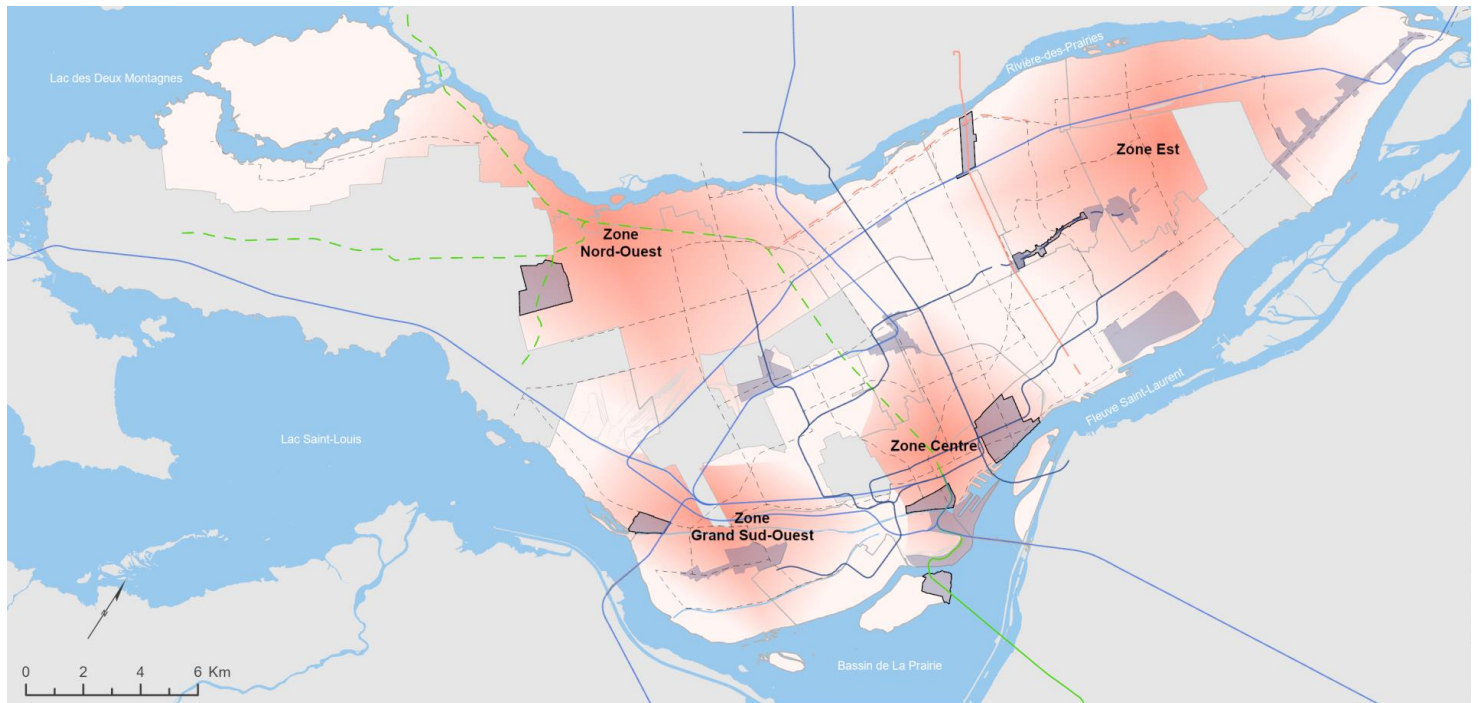
Le PUM identifie 96 secteurs d'opportunité sur le territoire montréalais qui constituent des zones de planification stratégique à l'échelle de la ville. Ces secteurs sont définis en fonction de leur potentiel de redéveloppement et de leur capacité à accueillir des projets urbains structurants. Pour chaque secteur, le PUM propose des orientations spécifiques, des objectifs de développement, et identifie les acteurs clés à impliquer pour encadrer et diriger leur évolution. Parmi les outils de mise en œuvre recommandés figurent l'élaboration de Plans particuliers d'urbanisme (PPU), la mise en place de dispositions particulières et d'autres dispositifs similaires destinés à traduire ces orientations en actions concrètes.

Parmi ces 96 secteurs d'opportunité, 20 sont désignés comme prioritaires et pour lesquels la Ville prévoit concentrer ses efforts dans les premières années suivant l'entrée en vigueur du PUM. Toutefois, le plan ne précise pas comment les secteurs prioritaires seront traités différemment des autres, ce qui peut créer une ambiguïté dans la gestion, le financement et le phasage du développement. Comme les secteurs d'opportunité sont cruciaux pour le développement urbain à l'échelle de la ville, il est risqué que l'absence de priorisation agisse comme un frein au développement dans les secteurs non prioritaires.

Il est difficile de s'expliquer pourquoi le PUM n'intègre pas de paramètres pour déterminer quand et comment les zones non prioritaires pourront être priorisées. Est-ce que la Ville prévoit introduire des seuils d'avancement comme un nombre minimal d'unités d'habitation livrées dans un secteur avant d'entamer la planification détaillée et la réalisation du développement dans un autre secteur d'opportunités? Aussi, ne serait-il pas pertinent que le SUM occupe un rôle clé dans la gestion de cette priorisation afin d'assurer une urbanisation équitable entre les arrondissements? Ces questionnements demeurent sans réponses de notre côté.

Le contexte actuel, marqué par une pénurie de logements, des délais de plus en plus longs pour l'approbation des projets et des exigences croissantes en matière d'investissements, nécessite une vigilance particulière. Il est impératif que la priorisation de 20 secteurs d'opportunité ne ralentisse pas davantage la création de logements dans les autres secteurs identifiés. Le développement harmonieux de l'ensemble du territoire doit rester une priorité pour répondre aux besoins urgents de la population tout en soutenant la croissance économique et sociale de la ville.

Secteurs d'opportunité selon les quatre zones géographiques



Secteurs d'opportunité

- PPU
- Secteurs d'opportunité d'échelle d'impact métropolitain et de quartier

Zones géographiques



Réseau de transport collectif structurant existant

- Métro
- REM
- SRB
- Train

Réseau de transport collectif structurant en réalisation

- Prolongement de la ligne bleue
- REM
- SRB

Réseau de transport collectif structurant projeté

- TC projeté

Recommandation

Le PUM devrait clarifier la séquence et les différences de traitement entre les secteurs d'opportunité prioritaires et non prioritaires avec l'établissement de mécanismes et de cibles nécessaires à l'évaluation de l'atteinte des objectifs de développement.

Des mesures spécifiques pour accélérer le développement dans tous les secteurs identifiés devraient être élaborées afin de garantir un développement équilibré qui saura répondre aux besoins urgents de la population, notamment en matière de création de logements de qualité.

3.2 DES NIVEAUX D'INTENSIFICATION URBAINE POUR REMPLACER LES LIMITES DE HAUTEUR ET DE DENSITÉ

Le Plan d'urbanisme en vigueur divise le territoire en secteurs de densité dans lesquels des paramètres urbanistiques spécifiques encadrent le développement. Ces paramètres incluent des limites de hauteur, des coefficients d'utilisation du sol (COS) et des spécifications relatives à l'implantation (coefficient d'emprise au sol et mode d'implantation). Ces critères fournissent des balises claires sur le potentiel de développement d'un site et établissent des plafonds stricts à respecter au niveau des règlements d'urbanisme d'arrondissements. Ceci oriente le travail des développeurs immobiliers dans le cadre de l'élaboration de projets.

Le projet de PUM remplace le concept de secteurs de densité par celui de « niveaux d'intensification urbaine » en divisant le territoire en trois catégories : faible, intermédiaire et élevé. Chaque niveau d'intensification est associé à des dispositions spécifiques qui guideront les arrondissements dans l'élaboration de leur réglementation, notamment en ce qui concerne les limites de hauteur et les attentes en matière de densification. Cette approche est basée sur le principe que, pour répondre aux besoins en logement et lutter contre l'étalement urbain, l'ensemble du territoire montréalais doit être prêt à accueillir une certaine densification. Certains secteurs sont plus aptes à recevoir cette densité que d'autres et la notion d'intensification urbaine vise à identifier ces secteurs de manière cohérente.

L'introduction des niveaux d'intensification urbaine implique un important travail de planification pour les arrondissements, c'est-à-dire la division du territoire en séquences urbaines. Ces séquences seront définies par les arrondissements en fonction du cadre bâti existant. Cette division du territoire sera réalisée à partir de critères typo-morphologiques, mais comprend néanmoins une part de subjectivité importante et conséquente. Pour chaque séquence urbaine établie, une ligne de hauteur sera tracée, basée sur la moyenne des hauteurs des bâtiments situés dans la séquence, en excluant les bâtiments atypiques. C'est cette ligne de hauteur qui servira de point de référence pour établir les limites de hauteur dans les différentes séquences urbaines.

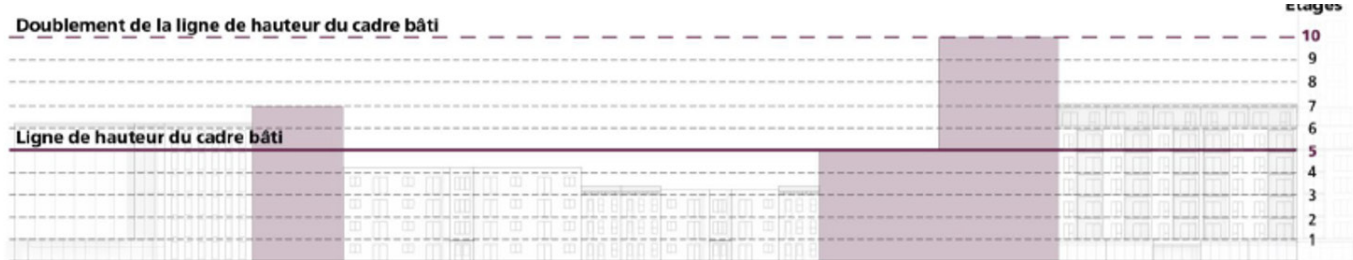
Dans un niveau d'intensification faible, la limite de hauteur pourra être fixée jusqu'à un étage au-dessus de la ligne de hauteur. Dans un niveau d'intensification intermédiaire, la hauteur pourra atteindre jusqu'à deux fois la ligne de hauteur ou être équivalente à l'emprise de la rue. Cette approche, bien qu'elle permette une certaine flexibilité, pourrait potentiellement mener à des situations de « gerrymandering¹ » urbain, où des demandes de changement de zonage successives chercheraient à redéfinir les séquences urbaines afin de permettre des hauteurs plus élevées.

¹ Découpage territorial destiné à favoriser son auteur (normalement dans le cadre d'une élection).

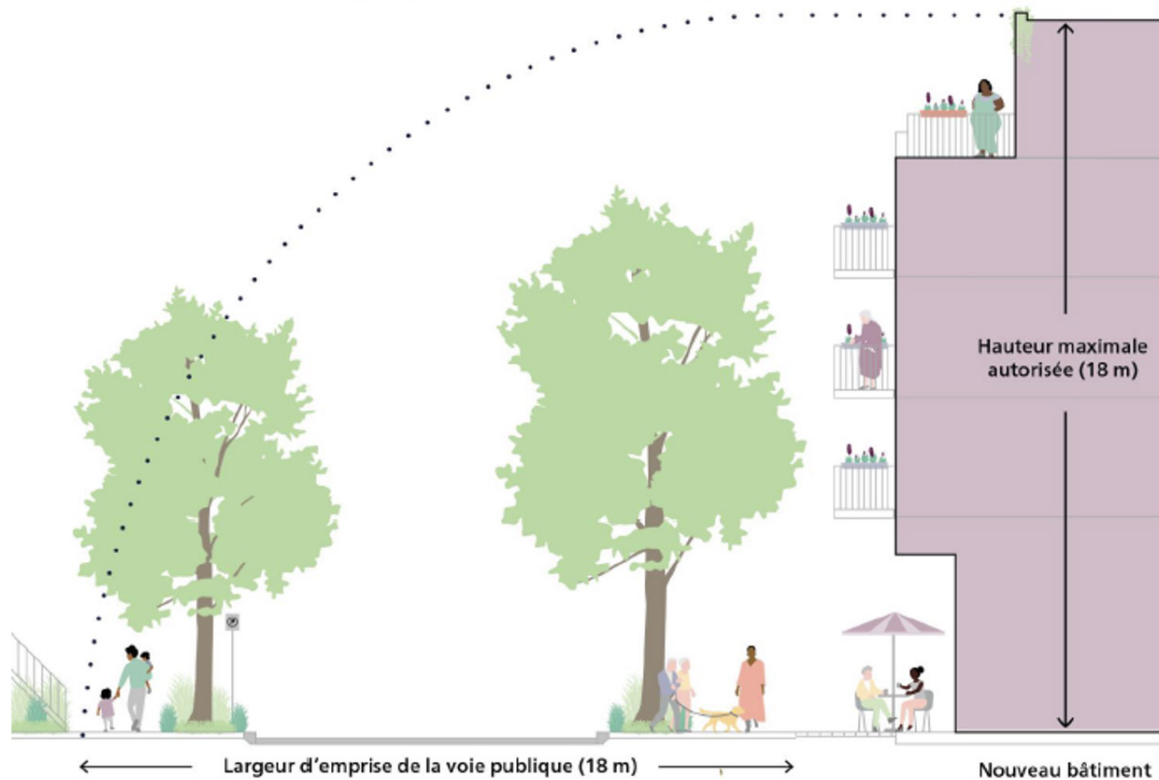
Séquence homogène



Séquence hétérogène



Mécanisme de hauteur proportionnelle à la largeur de la voie publique



3.2.1 Niveau d'intensification faible et intermédiaire : défis relatifs à la gestion des hauteurs

Malgré la complexité de la nouvelle approche de gestion des hauteurs et de la densité, les limites de hauteur fixées pour les niveaux d'intensification faible et intermédiaire semblent relativement basses. Pour les secteurs situés à proximité des points d'accès au transport collectif structurant, cette limitation pourrait entraver une densification cohérente avec les objectifs de développement métropolitains. Par exemple, dans un niveau d'intensification intermédiaire, la possibilité de limiter la hauteur à l'emprise de la rue est discutable. Les emprises de rue montréalaises étant souvent étroites, ce paramètre pourrait entrer en conflit avec l'alternative de doubler la hauteur par rapport à la ligne de hauteur de la séquence urbaine. En matière de design urbain, la mesure pertinente devrait être celle du vis-à-vis entre les bâtiments (l'espace dit « non-construit ») plutôt que la largeur de l'emprise publique qui ne prend pas compte des marges de recul existantes. Finalement, des critères objectifs devraient être intégrés au PUM afin de spécifier laquelle des deux méthodes devrait être applicable, selon le cas.

De plus, il est essentiel que ces paramètres soient accompagnés d'exigences minimales. Un arrondissement pourrait techniquement permettre de doubler la hauteur dans un niveau d'intensification intermédiaire, mais serait-il obligé de permettre une augmentation des hauteurs minimales? Si un arrondissement décidait de maintenir des hauteurs plus basses pour atteindre les objectifs de densité fixés par le PUM, cela pourrait compromettre les efforts de densification globale, d'autant plus que ces objectifs sont relativement modestes.

3.2.2 Niveau d'intensification élevée : un manque de précisions dans l'application des critères

Pour les niveaux d'intensification élevée, le PUM ne prévoit pas l'obligation de diviser les secteurs en séquences urbaines. Le plan propose plutôt des critères discrétionnaires pour fixer les limites de hauteur, notamment en limitant l'effet de masse des nouveaux bâtiments et en assurant une intégration harmonieuse avec le cadre bâti existant.

Ces critères sont plutôt vagues et posent le risque d'être interprétés de diverses manières d'un arrondissement à l'autre, ce qui risque de nuire à la cohérence du développement urbain et de générer des délais additionnels dans l'analyse de dossiers immobiliers. Il est donc crucial d'ajouter des éléments de précision pour garantir qu'une densité suffisante soit permise dans ces secteurs stratégiques au cœur du développement de la ville dans les années à venir.

Recommandation

L'approche actuelle du PUM, bien qu'elle introduise une nouvelle manière de penser la densification urbaine à travers les niveaux d'intensification, manque de clarté et de précision dans son application. Cette flexibilité excessive risque de créer des disparités entre les arrondissements et de freiner le développement cohérent de Montréal. Pour assurer un développement urbain efficace, il est recommandé d'introduire des plafonds clairs en termes de hauteur et de densité, accompagnés d'exigences minimales, particulièrement dans les secteurs d'intensification élevée. De plus, il va sans dire que les seuils de densité résidentielle nets devraient être plus ambitieux et rehaussés dès maintenant, surtout dans le contexte où les échos du nouveau PMAD laissent présager des seuils plus ambitieux. Cela permettrait de concilier les besoins en matière de densification pour stimuler la création de logements avec des objectifs de développement durable, tout en limitant les risques de spéculation et de fragmentation urbaine.

3.3 LES CORRIDORS VISUELS ET PARCOURS DYNAMIQUES

Le PUM introduit de nouveaux paramètres en matière de protection des vues d'intérêt vers des repères bâtis ou naturels, emblématiques de l'identité montréalaise. Cependant, nous avons identifié des enjeux d'application aux conséquences majeures sur le redéveloppement de plusieurs propriétés.

Notamment, il est spécifié que les corridors exceptionnels empêchent toute construction ou équipement de dépasser la cote altimétrique. Pour les corridors intéressants, la réglementation locale devra prévoir des critères d'intégration des constructions et équipements situés au-delà de la cote indiquée. Quant à elles, les vues dynamiques correspondent à des tronçons de voies publiques d'intérêt (ex. : pont Jacques-Cartier, boulevard Saint-Laurent, ...) pour lesquels l'intégration des constructions et agrandissements devra aussi être encadrée au niveau de la réglementation locale.

On comprend qu'un site touché par plusieurs corridors visuels intéressants et cotes altimétriques associées sera soumis à des critères pour les portions de constructions situées dans les corridors uniquement, et au-delà des côtes indiquées pour chacun. Cependant, aucune précision d'application n'est indiquée pour les corridors exceptionnels.

En matière d'application, les interventions sur un bâtiment existant dépassant la cote altimétrique d'un corridor d'exception feront en sorte qu'il sera dorénavant difficile d'agir sur ces immeubles, soit pour la mise à jour des équipements mécaniques ou la mise aux normes des dépassements au toit. À cet effet, on constate de plus en plus un attrait pour les terrasses aménagées sur les toits, même pour les immeubles de bureaux qui souhaitent proposer des espaces végétalisés, d'agriculture urbaine ou espaces de travail et événementiels, avec une portion construite pour en profiter durant toute l'année. Cela risque d'être d'autant plus exacerbé dans le cas de la conversion d'immeuble à bureaux à des fins résidentielles. Le PUM devrait inclure une certaine flexibilité dans les hauteurs des bâtiments existants.

Recommandation

Il est primordial de clarifier si pour un terrain situé dans plusieurs corridors, avec plusieurs cotes représentant parfois une différence de plusieurs étages, l'on doit considérer la plus basse pour l'ensemble du site ou de l'îlot, ou seulement suivant la portion de terrain spécifiquement affectée.

De plus, la réglementation locale devrait prévoir des normes d'exception pour ne pas appliquer les limites de hauteur imposées par les corridors exceptionnels afin d'assurer la flexibilité requise pour permettre certains dépassements aux toits, notamment les terrasses.

De plus, la réglementation locale devrait prévoir des balises pour l'exclusion des emplacements touchés par des corridors mais dont les conditions existantes font en sorte que les vues citées sont déjà obstruées. Cet exercice devrait être réalisé de façon concertée, harmonisée et documentée dans chacun des arrondissements touchés.

3.4 ENCADREMENT DES PROJETS PARTICULIERS (PPCMOI)

L'absence de normes précises concernant la hauteur maximale des bâtiments et le coefficient d'occupation du sol (COS) dans le PUM est susceptible de créer une discordance significative entre la vision de la Ville et celle des arrondissements en ce qui concerne le développement des secteurs à niveau d'intensification urbaine élevé. Dans ces secteurs, les arrondissements établiront les paramètres de hauteur en se basant sur les critères discrétionnaires définis dans le PUM, ce qui peut entraîner des divergences de perspective.

Cette discordance ne se limite pas aux instances municipales. Les développeurs immobiliers, en l'absence de paramètres précis auxquels se référer, manqueront de directives claires pour évaluer le potentiel d'un site. Il est prévisible que dans de nombreux cas les promoteurs estimeront que les hauteurs planifiées par les arrondissements ne répondent pas aux impératifs de développement ni à la valeur économique des terrains concernés. Face à cette incertitude, ils seront enclins à recourir encore plus fréquemment aux projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) pour obtenir l'autorisation de construire à des hauteurs permettant à la fois l'atteinte des objectifs municipaux et des implications économiques du développement.

3.4.1 Le risque d'une procédure inefficace et la nécessité de normes claires et précises

L'absence d'un cadre clair et précis dans le PUM concernant les hauteurs maximales pourrait mener à des procédures inefficaces entre les arrondissements et les promoteurs immobiliers. Ces deux partis risquent de perdre un temps précieux à négocier des visions divergentes pour un même secteur, ralentissant ainsi le processus d'approbation des projets et le développement urbain en général, exacerbant par le fait même la situation actuelle de lenteur administrative dans l'approbation des projets et la délivrance des permis.

Le recours systématique aux PPCMOI pour dépasser les paramètres de hauteur initialement fixés par les arrondissements n'est pas souhaitable. Le PUM, après avoir fait l'objet d'un processus de consultation et de participation publiques, devrait refléter une vision collective du développement urbain. Cette vision, une fois adoptée, devrait se traduire par des règlements d'urbanisme cohérents qui permettent sa concrétisation sans que chaque projet ne devienne opposable aux citoyens, et ce, indépendamment des orientations récemment établies par la Ville.

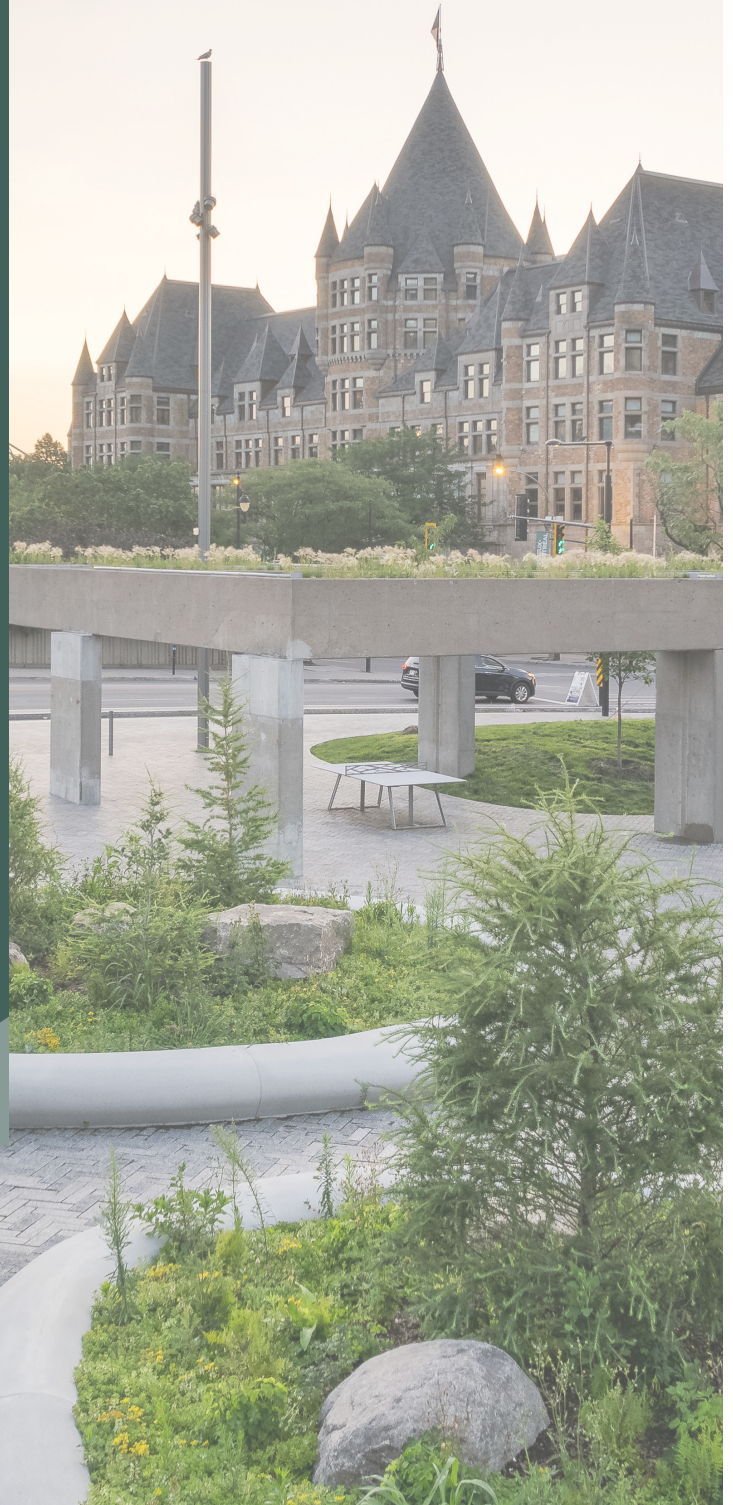
Nous soutenons que le PUM devrait intégrer des paramètres clairs concernant les hauteurs et les densités, minimalement pour les zones à niveau d'intensification élevée. Ces paramètres devraient ensuite être intégrés directement dans les règlements d'urbanisme pertinents. Une telle démarche permettrait aux citoyens, aux développeurs immobiliers, aux fonctionnaires municipaux et aux élus de disposer d'une vision claire du potentiel de développement d'un secteur donné, faisant ainsi office de pacte social.

L'absence de paramètres précis concernant les hauteurs maximales et le COS dans le projet de PUM perpétuent une situation où chaque projet devient sujet à un processus d'approbation référendaire, souvent dicté par les intérêts individuels des résidents du voisinage plutôt que par le bien commun. Les entités municipales abandonnent généralement les projets lorsqu'un nombre suffisant de personnes habiles à voter s'inscrivent au registre pour exiger la tenue d'un scrutin référendaire. Les opposants aux projets utilisent ce levier pour bloquer des initiatives qui, pourtant, respectent la vision définie par un processus de planification concertée. Il est également constaté que les citoyens favorables à des projets de développement ont tendance à se mobiliser moins fortement que ceux qui s'y opposent. Lorsque les processus d'approbation référendaire sont abandonnés avant la tenue d'un scrutin, ces derniers n'ont pas l'occasion de faire entendre leur voix, ce qui crée un déséquilibre dans la prise de décision.

Recommandation

L'approche préconisée par le PUM, avec son absence de normes précises, crée un environnement qui risque de ralentir l'approbation des projets et d'inciter les développeurs à systématiquement recourir au PPCMOI. Cette situation risque d'entraîner des délais supplémentaires dans l'obtention de permis et d'exacerber la fragmentation des visions entre la Ville, les arrondissements et les promoteurs immobiliers.

Nous recommandons donc de prévoir des seuils minimaux plus ambitieux et des plafonds clairs en termes de hauteur et de densité, particulièrement dans les zones à niveau d'intensification élevée, et de garantir que la vision du PUM, issue d'un processus de consultation publique et de concertation, soit reflétée dans les règlements d'urbanisme des arrondissements, le tout afin de réduire la dépendance aux PPCMOI en définissant des critères de hauteur et de densité qui répondent aux objectifs de développement urbain sans nécessiter des ajustements fréquents. Ainsi, cela permettrait de consolider l'acceptabilité sociale de la densification urbaine souhaitée en amont du développement de projet.



04 HARMONISATION DES PROCESSUS EN URBANISME

Au fil des ans, les démarches nécessaires pour obtenir les approbations requises pour un projet de construction à Montréal se sont complexifiées et allongées. Si le PUM aspire à atteindre ses objectifs ambitieux, il doit offrir un encadrement clair, efficace et définitif, capable de simplifier certains processus sans pour autant compromettre la qualité des projets autorisés. L'impact des exigences municipales et des analyses réglementaires de plus en plus complexes se répercute directement sur le coût des logements, puisque les dépenses associées aux études, aux demandes d'autorisation et aux taxes de redevances sont transférées aux locataires et acheteurs. De plus, l'incertitude engendrée par une réglementation sujette à interprétation entraîne des frais supplémentaires liés aux risques accrus dans la gestion des projets immobiliers.

Dans ce contexte, l'harmonisation des procédures à l'échelle des arrondissements de Montréal pourrait offrir de nombreux avantages. Des procédures communes contribueraient à rationaliser les processus, à réduire les délais et à améliorer la qualité des analyses effectuées. Il serait également pertinent pour la Ville de produire certains documents ou de définir des procédures standardisées qui pourraient être adoptées par l'ensemble des arrondissements, ce qui aurait un impact direct sur la qualité des règlements d'arrondissement et sur le temps de traitement des demandes d'autorisation. En favorisant une harmonisation et une cohérence accrues, la Ville de Montréal pourrait ainsi atteindre une plus grande efficacité dans l'application du PUM, tout en soutenant une planification urbaine durable et équilibrée.

4.1 HARMONISATION ET COHÉRENCE ENTRE LES ARRONDISSEMENTS

4.1.1 Enjeu d'uniformisation des réglementations à l'échelle des arrondissements

Bien que le PUM s'applique à l'ensemble des arrondissements de la Ville de Montréal, chaque arrondissement élabore son propre règlement de zonage afin de conserver un contrôle significatif sur l'aménagement de son territoire. Cette approche, bien qu'elle renforce l'autonomie des arrondissements, engendre également des défis en matière d'harmonisation et d'interprétation des règlements. Ces divergences peuvent alourdir les processus d'analyse de conformité, compliquer l'élaboration des projets immobiliers (études préalables, sélection des sites, etc.) et ralentir la mise en œuvre des projets.

Recommandation

Dans ce contexte, il serait pertinent d'envisager l'uniformisation de plusieurs clauses administratives, voire la standardisation du format des règlements d'urbanisme, tout en respectant les pouvoirs propres et les différentes réalités des arrondissements.

Le PUM devrait également établir des seuils minimums raisonnables en ce qui concerne la hauteur et/ou le COS sur les différents secteurs du territoire. Ceci réduirait une pratique courante des arrondissements d'autoriser des balises de développement très basses au règlement de zonage dans le but d'encourager les demandes de développement par PPCMOI.

Finalement, l'index terminologique représente un excellent exemple de section d'un règlement d'urbanisme qui pourrait, voire devrait, être uniformisé à l'échelle de tous les arrondissements. L'adoption d'un index commun permettrait de centraliser cet effort et d'éviter que les 19 arrondissements n'aient à le réaliser individuellement.

Une telle harmonisation simplifierait non seulement les processus d'analyse de conformité et de développement des projets immobiliers, mais garantirait également une application plus cohérente et efficace des dispositions du PUM à travers la ville. En centralisant ce travail, cette approche renforcerait la coordination et l'utilisation optimale des ressources municipales.



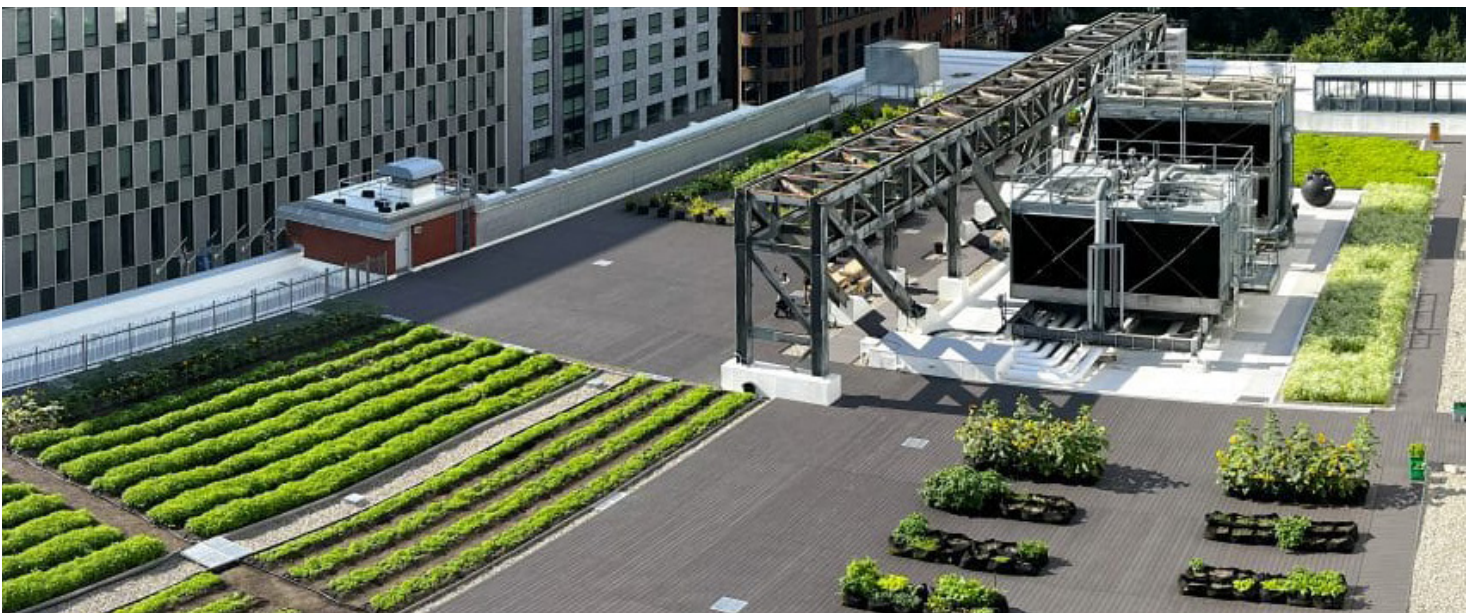
4.1.2 Définition de la composante « agriculture urbaine »

Enjeu de précision dans la définition de l'agriculture urbaine

La définition de la composante « agriculture urbaine » dans le PUM stipule que « les activités agricoles en milieu urbain à caractère commercial (ex. entreprises de production agricole) sont exclues de la composante agriculture urbaine lorsque l'intensité des activités est plus élevée, notamment en raison des activités d'approvisionnement, de distribution, de transformation et des nuisances générées (livraisons, camionnage, superficie et implantation, équipements associés, entreposage, proximité d'usages sensibles, odeurs, etc.) » (section 5.2). Cependant, l'expression « lorsque l'intensité des activités est plus élevée » sans point de comparaison ouvre la voie à une interprétation subjective. Par conséquent, la responsabilité d'interpréter les objectifs de la Ville-centre semble reposer sur les arrondissements, lesquels devront chacun développer leur propre méthode de catégorisation.

Recommandation

Il pourrait être pertinent pour la Ville de mener une recherche approfondie afin de déterminer des seuils spécifiques pour l'intensité des activités agricoles urbaines. Cela contribuerait à garantir une interprétation uniforme des dispositions du PUM par les différents arrondissements, réduisant ainsi le risque de disparités dans l'application des règlements et facilitant la mise en œuvre cohérente des objectifs de la Ville. Une telle clarification aiderait à renforcer la cohérence et l'efficacité des politiques d'agriculture urbaine à travers l'ensemble de Montréal et à éviter que les arrondissements n'aient à effectuer ce même exercice de manière isolée.



(source : congresmtl.com)

05 THÈMES VARIÉS

Cette section du mémoire aborde une variété d'enjeux liés au PUM, incluant des recommandations mineures ainsi que des propositions de changements significatifs. Parmi les premiers sujets traités, on trouve la gestion des microcentres de distribution urbaine, le rôle des unités d'habitation accessoires (UHA) dans la diversification de l'offre de logements ainsi que des questions sur la transformation des bibliothèques. Ces sujets relèvent principalement de recommandations ponctuelles qui visent à affiner la mise en œuvre du PUM.

En revanche, des changements plus conséquents sont proposés pour des enjeux de plus grande ampleur, tels que la gestion du stationnement, l'hivernalité et la nordicité. Ces derniers sont essentiels à la réalisation de la vision globale du PUM dans un contexte montréalais marqué par des défis saisonniers uniques. Enfin, la section aborde également la question du vieillissement de la population qui nécessite une attention particulière pour assurer une planification urbaine inclusive et durable. Chaque thématique est accompagnée d'analyses spécifiques et de recommandations visant à garantir une mise en œuvre cohérente et efficace du PUM.

5.1 GESTION DU MICROCENTRE DE DISTRIBUTION URBAINE

Enjeu de cohérence des définitions pour les microcentres de distribution urbaine

Le PUM introduit la notion de « microcentre de distribution urbaine » avec une définition dans son glossaire (p. 13) qui est reprise, mais légèrement modifiée dans un encadré informationnel (p. 203). Dans cet encadré, le microcentre de distribution urbaine est décrit comme un « établissement public », tandis que la définition du glossaire reste plus générale et ne précise pas la nature de l'établissement, laissant ainsi la possibilité à des entreprises privées de participer.

Recommandation

Bien que les efforts de mutualisation des infrastructures puissent offrir des avantages aux entreprises de livraison, il semble excessif et non nécessaire d'imposer que les entreprises privées opèrent uniquement à travers des établissements publics. Il serait préférable de maintenir une définition qui favorise une compétition équitable entre le secteur public et le secteur privé, afin d'encourager des stratégies d'entreprises viables à long terme, sans soutien du secteur public.

5.2 RÔLE DES UNITÉS D'HABITATION ACCESSOIRES SUR LA DIVERSIFICATION ET L'AUGMENTATION DES LOGEMENTS

5.2.1 Problématique de l'assujettissement probable des UHA au règlement sur les PIIA

Le PUM vise à encourager l'implantation d'unités d'habitation accessoires (UHA) sur son territoire, et le Document complémentaire (DC) exige que la réglementation encadre ce type de construction autour de trois aspects principaux (DC 2.1.5) :

1. Le ratio entre la superficie de terrain et le volume occupé par l'UHA et le bâtiment principal;
2. L'intégration harmonieuse dans le cadre bâti;
3. Le taux de verdissement minimal du terrain.

Le DC ne précise aucun seuil spécifique concernant les points 1 et 3. En ce qui concerne le point 2, qui porte sur l'intégration et l'harmonisation au cadre bâti existant, les arrondissements pourraient être amenés à assujettir les projets d'UHA à un règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) afin de satisfaire ce critère. Or, ce type de demande nécessite une évaluation par le comité consultatif d'urbanisme (CCU), ce qui engendre des frais, des délais, et un niveau de risque accru pour les propriétaires, comparativement à une demande non assujettie à un règlement discrétionnaire.

Apprentissage d'ailleurs

Les UHA représentent un potentiel considérable pour augmenter et diversifier l'offre en logement dans un contexte de densification douce, sans pour autant transformer la morphologie urbaine de manière significative et avec peu ou pas d'investissement public. L'exemple de la Californie illustre parfaitement l'impact possible de ce type de logement et l'importance critique de lever les leviers réglementaires qui freinent la croissance des UHA.

Le projet de loi de l'Assemblée de l'État de Californie, AB 2299 (Bloom), a favorisé la multiplication exponentielle d'UHA à travers l'état. Ce projet de loi, approuvé par le gouverneur en 2016, a autorisé, par avis ministériel, la construction d'UHA dans les zones résidentielles unifamiliales et multifamiliales. Il permettait également aux villes de réduire ou d'éliminer le seuil de stationnement minimum requis pour les UHA en fonction de leur proximité à un service de transport collectif. De plus, le projet de loi introduisait des seuils spécifiques sur les ratios et superficies des UHA, tout en offrant aux villes la possibilité de définir des normes plus permissives.

Ce projet de loi, co-rédigé par la professeure d'architecture et d'urbanisme Dana Cuff (cityLAB, UCLA) et l'urbaniste Jane Blumenfeld, s'appuie sur les apprentissages d'un projet de recherche de longue haleine. Il permet dorénavant une adoption rapide et uniforme des UHA, reflétant les meilleures pratiques issues d'un travail de recherche multidisciplinaire approfondie.

À la suite de l'adoption de l'AB 2299 en 2016 et d'autres lois connexes visant à lever les obstacles à l'aménagement des UHA (AB 3182, AB 670, etc.), le nombre de permis octroyés pour des UHA a augmenté de 15 334 % entre 2016 et 2022 en Californie. Plus de 83 800 permis pour UHA ont été octroyés à travers l'État dans cette période de 7 ans, ce qui correspond environ au nombre de logements construits en 2022 et 2023 dans l'ensemble du Québec (SCHL). À Los Angeles, plus de 8 000 unités ont été complétées depuis 2016 (Nolan Gray, « California ADU Reform: A Retrospective », 2022). Aujourd'hui, environ 1 unité résidentielle sur 5 construite en Californie est une UHA.

Recommandation

Afin de favoriser l'implantation des UHA sur le territoire montréalais et de simplifier les démarches pour les propriétaires, les recommandations suivantes pourraient être intégrées dans le Document complémentaire du PUM :

Superficies des UHA : S'inspirant de l'exemple californien, il serait judicieux de définir des normes de base pour la superficie des UHA, évitant ainsi aux 19 arrondissements de devoir mener chacun une étude pour établir des seuils acceptables. À titre de référence, le projet de loi AB 2299 de la Californie autorise une superficie maximale de 1200 pieds carrés ou de 50 % de la superficie du bâtiment principal (la plus restrictive des deux mesures s'applique).

Taux de verdissement : Il est essentiel que le taux de verdissement exigé prenne en compte le taux existant avant la construction de l'UHA, afin de ne pas pénaliser les projets de conversion (comme les sous-sols ou garages) et de permettre la compta-

bilisation des surfaces végétalisées sur les toits. Les projets réalisés sur des surfaces minéralisées ne devraient pas être pénalisés. Cela garantirait une approche plus équitable et encourageante pour les initiatives de verdissement.

Intégration urbaine : Pour réduire les risques associés à une réglementation discrétionnaire (telles que les révisions multiples du concept architectural ou la subjectivité de l'analyse), la Ville de Montréal devrait élaborer un guide architectural et du procédé d'approbation municipale spécifique pour les UHA. Ce guide offrirait des directives claires, facilitant ainsi l'intégration harmonieuse des UHA dans le cadre bâti existant tout en réduisant les incertitudes pour les propriétaires.

Ces règles devraient être incluses au DC afin d'assurer que les règlements d'arrondissements soient réalistes et n'empêchent pas la construction d'UHA de facto.



5.3 RÉÉVALUATION DES EXIGENCES EN STATIONNEMENT

5.3.1 Enjeu de la limitation des places de stationnement pour les usages résidentiels dans les zones mal desservies par le transport collectif

Le Document complémentaire (DC) précise le nombre maximum d'unités de stationnement pouvant être autorisées aux règlements de zonage (DC 10.1.4). Toutefois, ces limites strictes sur les places de stationnement autorisées pour les usages résidentiels restreignent le potentiel de développement dans les zones mal desservies par le transport collectif.

Ces seuils maximums semblent être raisonnables pour les terrains situés à proximité des stations de métro, des systèmes de bus rapides (SRB), du train léger et du tramway. Cependant, ils sont extrêmement restrictifs pour les grands logements, dont les logements familiaux, situés dans des secteurs n'ayant pas un accès satisfaisant à ces systèmes de transport collectif de qualité à l'heure actuelle (passages fréquents, plusieurs trajets, etc.). Pour ceux-ci, le DC impose un maximum d'une place de stationnement par logement, quel que soit le nombre de chambres, même dans les zones où les alternatives à l'automobile privée sont limitées. Une telle restriction aura comme effet de décourager la construction de nouveaux logements dans plusieurs secteurs excéntrés qui sont généralement plus abordables.

La carte « 6-34 Secteurs de référence pour les dispositions en stationnement » du DC, qui identifie les sites où ces seuils sont applicables, montre que la vaste majorité du territoire de Montréal n'a pas un accès rapide à ces systèmes de mobilité (cette carte est erronément identifiée par le préfixe 6-12 à travers le DC). Bien que la Ville investisse considérablement dans l'amélioration de ses infrastructures de transport, de nombreux secteurs, souvent vulnérables, resteront mal desservis pour les 5 à 15 prochaines années. Cette limitation risque d'accroître la vulnérabilité des résidents, d'autant plus que l'arrivée éventuelle du transport collectif à proximité de leurs résidences n'assure pas que leurs destinations, telles que leurs lieux de travail, seront également accessibles en transport collectif. Qui plus est, plusieurs types d'emplois nécessitent l'utilisation de la voiture au quotidien (vente, livraison, construction, inspecteur en bâtiment, agents immobiliers, technicien de services, intervenant social, infirmier à domicile, service de sécurité, etc.) pour qui la possession d'une voiture est essentielle. Cela pourrait restreindre les possibilités d'emploi pour ces résidents, limitant ainsi leur mobilité économique et sociale ou les encourageant à quitter Montréal.

5.3.2 Enjeu de la limitation des places de stationnement pour les usages commerciaux

Le Document complémentaire impose des seuils maximums de stationnement pour les usages commerciaux, variant entre 0,5 et 1,0 case par 100 m² selon la proximité à un point d'accès au transport collectif structurant. À titre d'exemple, selon les exigences prévues, le nombre maximum de places de stationnement autorisées pour certains établissements commerciaux serait le suivant :

- SAQ Marché Atwater : environ 7 cases
- Métro Plus de la Montagne : environ 8 cases
- Pharmaprix rue Jean-Talon, Saint-Léonard : environ 16 cases

Actuellement, ces commerces possèdent un nombre de cases de stationnement exponentiellement plus élevé :

- SAQ Marché Atwater : environ 21 cases
- Métro Plus de la Montagne : environ 36 cases
- Pharmaprix rue Jean-Talon, Saint-Léonard : environ 70 cases

Ces établissements sont des entreprises clés pour le succès des centres commerciaux de quartier. Le réaménagement de grands ensembles commerciaux péricentriques, tels que le centre Wilderton, est généralement réalisé en phases pour permettre la relocalisation de ce type d'entreprises sans interruption de leurs services. Les propriétaires doivent respecter les clauses de leurs baux qui spécifient le nombre de cases de stationnement attribuées à chaque commerce. Pour une épicerie sous bannière comme IGA, Métro Plus ou Provigo, à Montréal, les exigences se situent généralement entre 3,75 et 4,25 places par 100 m² (3,5 à 4,0 cases pas 1000 pi²). Pour la Société des alcools du Québec (SAQ), les exigences varient généralement au tour de 4,4 à 4,9 cases par 100 m² (4,75 à 5,25 cases pas 1000 pi²). Bien que ces taux puissent être négociés à la baisse, la différence entre les taux prévus dans le PUM et la réalité du marché actuel risque de rendre le réaménagement et le redéveloppement de ces grands ensembles commerciaux impossible.



(source : Place Provencher - First Capital)

Recommandation

Une approche mieux alignée avec les réalités du marché (demandes et attentes des locataires) et des pratiques d'affaires (clauses existantes dans les baux commerciaux long-terme) est recommandée afin d'éviter le départ de montréalais de la métropole et de permettre le réaménagement de grands ensembles commerciaux :

Augmentation des seuils pour les grands logements

: Pour encourager la construction de grands logements, il serait judicieux d'augmenter le seuil maximum de stationnement pour les logements d'au moins deux chambres. Cette approche assurerait une meilleure adéquation entre l'offre de stationnement et les besoins réels des résidents, en tenant compte de la qualité de l'offre de transport collectif et des délais anticipés pour l'amélioration de ces services.

Flexibilité pour les ratios de stationnement : Pour certains types de bâtiments, il pourrait être envisagé d'autoriser des ratios de stationnement plus élevés, à condition que ces espaces soient aménagés de manière à pouvoir être convertis ultérieurement en logements ou en espaces commerciaux, à mesure que les besoins en stationnement diminuent avec l'amélioration du transport collectif. Des exemples inspirants incluent l'aménagement du nouveau stationnement, entre autres les projets [LAX](#), [Gensler](#), et [84.51](#). De même, la réglementation pourrait exiger qu'une partie des places soit aménagée en sous-sol ou dans des bâtiments étagés. Les ratios devraient également évoluer dans le temps afin d'éviter une réduction du nombre de cases de stationnement autorisé d'environ 500 % à l'entrée en vigueur du PUM.

Ces mesures offriraient une solution pragmatique et durable, capable de répondre aux besoins actuels tout en anticipant les évolutions futures en matière de mobilité urbaine.



(source : Projet 84.51 par Gensler)

5.4 CLARIFICATION ET SPÉCIFICATION DES BIBLIOTHÈQUES PROPOSÉES DANS UN CONTEXTE D'ÉVOLUTION VERS DES ESPACES COMMUNAUTAIRES

5.4.1 Enjeu de précision dans la désignation des nouvelles bibliothèques

L'orientation 6 du PUM prévoit l'ajout de 30 500 m² de nouvelle superficie pour les bibliothèques municipales. Toutefois, dans un contexte où les bibliothèques municipales évoluent de plus en plus vers des espaces communautaires polyvalents, accueillant des activités dépassant leur rôle traditionnel de conservation et de diffusion de livres et de documents, l'intention de la Ville demeure trop générale. Cette ambiguïté pourrait nuire à la compréhension de la fonction réelle de ces nouveaux espaces.

Recommandation

Il est recommandé que la Ville clarifie et précise l'utilisation prévue de ces nouvelles superficies, en reconnaissant la transformation des bibliothèques vers des espaces à vocation communautaire dans le contexte municipal. Pour éviter toute confusion, il paraît pertinent de ne pas désigner ces espaces comme des bibliothèques si leurs fonctions principales ne sont pas centrées sur la conservation et la diffusion de livres. La Ville devrait envisager des appellations plus appropriées, reflétant la diversité des usages communautaires envisagés. Cette démarche permettrait d'aligner ces espaces avec leur véritable vocation et d'assurer une compréhension claire de leur rôle auprès du public.

5.5 VIEILLESSEMENT DE LA POPULATION

5.5.1 Enjeu du vieillissement démographique dans la planification urbaine

Le vieillissement de la population est un phénomène majeur qui affectera profondément la structure démographique de Montréal et du Québec dans les prochaines années. Selon l'Institut de la statistique du Québec, la population des 65 ans et plus augmentera d'un million de personnes entre 2021 et 2026 tandis que les autres groupes d'âge combinés n'augmenteront que de 0,5 million. Ce changement rapide et significatif entraînera des défis importants pour la ville en matière d'aménagement du territoire, de mobilité, de logement et de services sociaux.

Malgré l'ampleur de cet enjeu, le PUM n'aborde pas de manière explicite les stratégies nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques de cette population vieillissante. L'absence d'un cadre clair pour anticiper les impacts du vieillissement pourrait laisser Montréal mal préparée à répondre aux besoins croissants en termes de logements accessibles, de services de santé et de mobilité adaptée. De plus, le vieillissement de la population aura des implications sur les infrastructures urbaines existantes, comme les parcs, les services de proximité et les équipements publics qui devront s'adapter à une population aux besoins spécifiques.

Recommandation

Il est crucial que le PUM intègre des stratégies spécifiques pour répondre au vieillissement de la population. La Ville de Montréal devrait élaborer des orientations précises pour permettre à nos aînés de vieillir chez soi, dans une ville qui reflète les besoins particuliers des plus vieux.

5.6 HIVERNALITÉ ET URBANISME

5.6.1 Enjeu de l'hivernalité dans la planification urbaine

Le Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM) de Montréal n'affirme pas suffisamment l'importance de l'hivernalité dans la planification urbaine, alors que les hivers distinctifs de la ville façonnent profondément les usages de l'espace public et influencent de manière décisive la vie quotidienne des citoyens. Cette omission est d'autant plus problématique que les conditions hivernales affectent directement les cibles fixées en matière de mobilité active, comme la marche et le vélo, des pratiques qui peuvent être particulièrement contraignantes en hiver sans un aménagement urbain adéquat, surtout pour une population âgée.

La nordicité, un concept qui embrasse la réalité des paysages et des pratiques sociales en milieu nordique, influence non seulement l'aménagement du territoire, mais aussi les dynamiques sociales et économiques de la ville. L'hiver, avec ses longues périodes de froid et ses tempêtes de neige fréquentes, restreint l'utilisation de l'espace public, réduisant ainsi les occasions de rencontres et d'activités en extérieur. Les trottoirs impraticables, les arrêts de transport mal déneigés et l'accès limité aux espaces publics en hiver isolent davantage les personnes âgées, les populations à mobilité réduite et les personnes en situation d'itinérance.

L'impact de l'hiver ne se limite pas à l'accessibilité des services ou à la mobilité, mais exacerbe aussi les inégalités sociales et économiques existantes. Les personnes qui n'ont pas accès à un logement adéquat ou à des infrastructures adaptées au froid se retrouvent d'autant plus vulnérables durant cette période. Les populations dépendantes de la marche ou des transports collectifs pour leurs déplacements quotidiens subissent les effets de l'hiver plus intensément que celles qui ont accès à des moyens de transport motorisés. En ce sens, l'hivernalité crée des barrières qui accentuent les inégalités sociales déjà présentes en limitant les options de mobilité et d'accès aux services.

Recommandation

Dans ce contexte, le PUM doit impérativement intégrer des solutions de design adaptées à l'hiver, en s'inspirant d'exemples de villes nordiques comme Calgary qui ont mis l'hivernalité au centre de leur stratégie de planification urbaine. Cela implique de concevoir des infrastructures capables de répondre aux défis spécifiques posés par l'hiver : améliorer l'accessibilité des espaces publics, aménager des lieux pour atténuer les effets du froid et encourager des activités extérieures malgré les basses températures. En plus de rendre la ville plus agréable en hiver, ces aménagements participeraient à réduire les inégalités sociales en assurant que tous les

citoyens, quel que soit leur statut socioéconomique, puissent continuer à utiliser l'espace public et à participer à la vie urbaine durant les mois d'hiver.

L'hivernalité, plutôt que d'être perçue comme un obstacle, doit être vue comme une opportunité de redéfinir l'espace urbain et de repenser la mobilité et l'accessibilité à l'échelle de la ville. Si Montréal souhaite véritablement devenir une ville résiliente et équitable, il est essentiel que le PUM intègre cette dimension en adoptant une approche qui valorise le potentiel de l'hiver tout en atténuant ses impacts négatifs sur les citoyens les plus vulnérables.



CONCLUSION

Le Plan d'urbanisme et de mobilité 2050 (PUM) de la Ville de Montréal représente un pas en avant important dans la planification urbaine, mais il présente également des aspects qui risquent de limiter le potentiel de développement de plusieurs propriétés, notamment avec des seuils de densité peu ambitieux, en plus de compliquer considérablement la mise en œuvre des projets du secteur privé. Parmi les principaux défis identifiés, la grande imprécision de certaines sections et objets du PUM pourrait allonger significativement les délais d'évaluation des demandes et surcharger le travail des arrondissements qui peinent déjà à répondre dans un contexte de pression budgétaire.

D'abord, l'absence de balises claires sur des questions centrales comme les hauteurs et densités autorisées crée un environnement où les intentions du PUM seront sujettes à interprétation. Cette imprécision, combinée au processus complexe de découpage du territoire en séquences urbaines, introduit une subjectivité dans l'élaboration de règlements de concordance qui pourrait entraîner des négociations fréquentes et prolongées entre les promoteurs et les arrondissements. Cela risque non seulement de ralentir les processus décisionnels, mais aussi de rendre les délais d'approbation encore plus imprévisibles, au détriment d'une planification urbaine efficace.

Par ailleurs, certaines dispositions du PUM semblent trop restrictives, notamment l'exclusion de la composante résidentielle dans l'aire d'affectation « activités diversifiées » ou l'interdiction d'autoriser de nouvelles activités industrielles et résidentielles compatibles dans la vaste majorité du territoire montréalais. Ces restrictions rigides limitent les possibilités de revitalisation de zones stratégiques où une approche plus flexible et équilibrée, gérée au niveau de l'arrondissement, permettrait d'encourager un développement dynamique qui respecte les intentions du PUM.

L'enjeu des seuils minimums et maximums, notamment en ce qui concerne les exigences en stationnement, est également préoccupant. Il semble qu'une plus grande flexibilité soit nécessaire afin de prendre en compte l'état actuel des réseaux de mobilité, les besoins des travailleurs et l'évolution temporelle des attentes des grands commerces en matière de stationnement. À l'inverse, il serait pertinent d'introduire des règles plus strictes pour éviter que des seuils de stationnement minimums élevés ne freinent la construction de logements abordables ou d'UHA, d'où la pertinence de se prononcer sur les seuils minimums pouvant être exigés pour certains types de logement.

La conclusion clé est qu'une approche plus stratégique et ciblée du PUM est nécessaire pour réussir une mise en œuvre efficace de ce plan d'urbanisme et de mobilité. Le PUM couvre un territoire plus large que les règlements d'urbanisme d'arrondissement comme le zonage, ce qui signifie que son application nécessite une coordination efficace entre les différentes échelles de planification. Pour cela, nous sommes d'avis que le PUM doit être bonifié pour offrir des balises claires qui allègeront la charge des arrondissements tout en soutenant une croissance urbaine cohérente, durable et inclusive.

MONTRÉAL

300-85, rue Saint-Paul Ouest
Montréal (Québec) H2Y 3V4
514 507-3600

QUÉBEC

302-511, rue Saint-Joseph Est
Québec (Québec) G1K 3B7
418 914-1508

info@groupebc2.com
groupebc2.com