

Projet de Plan de développement de Montréal

Notes en vue de la présentation des Amis de la montagne à l'Office de consultation publique de Montréal le 11 septembre 2013.

Le mont Royal n'a plus à faire la preuve de son importance pour Montréal et dans la vie des Montréalais. Il est un incontournable.

Le 7 juin dernier, Les amis de la montagne, en collaboration avec la Ville de Montréal, ont organisé le Sommet du Mont-Royal permettant de dresser un bilan des actions de protection et de mise en valeur de la montagne au cours des dix dernières années et de discuter des pistes de réflexion et des actions à poursuivre pour le futur.

Quatre enjeux y ont été discutés : la protection du territoire, de ses vues, de ses paysages et de sa présence emblématique; ses milieux naturels; l'avenir de ses grands ensembles institutionnels et sa gouvernance. C'est 175 représentants de la société civile, des diverses institutions et de la Ville de Montréal qui y ont consacré une journée entière de discussion et de réflexion. Il a été conclu à la fin de cette journée que : « *la communauté montréalaise va devoir travailler ensemble et faire preuve de pragmatisme, d'audace et de créativité pour développer des solutions à la hauteur des défis qui l'attendent, particulièrement en ce qui concerne le recyclage des bâtiments institutionnels.* » (Extrait du communiqué de presse, 10 juin 2013, Les amis de la montagne, Ville de Montréal).

Le document que nous soumettons à la consultation publique sur le Plan de développement de Montréal présente les quatre enjeux qui ont fait l'objet de discussion le 7 juin dernier. Les Actes du Sommet seront déposés au cours des prochaines semaines auprès des instances municipales et seront rendus publics.

I. Enjeu - Vues, paysages et présence emblématique

Le mont Royal revêt une forte importance symbolique et identitaire pour les Montréalais, en plus d'être un point de repère incontournable dans le paysage de la métropole et au-delà. La montagne a marqué la silhouette du paysage urbain, au fil du développement de la ville depuis sa fondation et a subi plusieurs métamorphoses au gré de ses vocations. Aujourd'hui, les attributs paysagers qui en résultent sont nombreux : vues imprenables depuis et vers la montagne, relation unique avec le Saint-Laurent et les collines montérégiennes, composantes naturelles et architecturales. Les éléments paysagers du mont Royal ont de plus une valeur économique rattachée au tourisme, à l'immobilier et à l'image de marque de Montréal. Cependant, au fil des années, les impératifs du développement ont également menacé la prédominance de la montagne dans le panorama montréalais. Aujourd'hui, la protection et la mise en valeur des vues et paysages du mont Royal relèvent d'un équilibre délicat entre les besoins d'un grand centre urbain et la nécessité d'en protéger l'emblème. Ce constat a été reconnu dans plusieurs documents et a requis la mise en œuvre de maintes actions jusqu'à présent :

- L'importance de la montagne comme symbole identitaire et la nécessité d'en protéger la visibilité ont été soulignées dès 1992 dans le *Plan d'urbanisme* de l'ancienne Ville de Montréal, ainsi que dans le *Plan de mise en valeur du Mont-Royal*. Le Plan d'urbanisme subséquent, en 2004, a poursuivi dans cette direction, de même que le décret promulguant le statut d'arrondissement historique et naturel du Mont-Royal (AHNMR) en 2005, celui-ci renforçant le double objectif de protection du patrimoine historique et naturel. Néanmoins, le *Plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal (PPMVMR)* de 2009 reconnaît que cet objectif demeure menacé par la densification urbaine.
- Un inventaire des vues d'intérêt, depuis et vers la montagne, a été dressé et mis à jour. Un exercice subséquent a permis de déceler, parmi ces vues, celles qui présentaient un risque d'altération advenant la construction des terrains sis sur leur parcours. Sur cette base, le PPMVMR a mis de l'avant une approche préconisant l'amélioration de la performance des outils de protection existants et l'élaboration de modalités touchant la mise en valeur de ces vues significatives pour l'identité de Montréal.
- Les critères du *Document complémentaire au Plan d'urbanisme de 2009* ont été complétés par une information permettant de préciser l'emplacement exact des points de vue et de déterminer, à l'intérieur des territoires situés sur les parcours de ces vues, les élévations à partir desquelles les critères d'évaluation de l'impact d'un projet sur les vues s'appliquent. Des normes et des critères ont aussi été ajoutés relativement au traitement soigné des toits et des couronnements de bâtiments.
- En conformité avec les mesures du PPMVMR, l'*Atlas du paysage du mont Royal* (2012) a été réalisé en vue de caractériser et de mettre en relation les différentes composantes paysagères de la montagne. Il constitue un outil attrayant et convivial pour comprendre la genèse des paysages et il dresse des pistes pour mieux orienter les actions relatives au paysage du mont Royal.

- Le récent Cadre de révision des hauteurs et densités du centre-ville (2012) abaisse les hauteurs maximales autorisées dans des secteurs clés et désigne une nouvelle vue d'intérêt, la vue depuis l'esplanade de la Place des arts, et lui accorde une valeur symbolique particulière, au même titre qu'aux vues offertes depuis la terrasse de l'hôtel de ville et de la place Vauquelin, et depuis l'avenue McGill College.
- L'énoncé de l'intérêt patrimonial de certains secteurs du parc du Mont-Royal, comme celui de la clairière, a permis de révéler l'importance de préserver les aires ouvertes, caractéristiques essentielles à la mise en scène des paysages et à la préservation d'une mosaïque de paysages.
- La mise en valeur des vues à partir du parc du Troisième sommet a permis de diversifier les vues de la montagne et d'offrir une nouvelle mise en scène orientée vers le nord de la ville, panorama qui suscite un lien visuel vers le lac des Deux-Montagnes et dévoile le caractère insulaire de Montréal.

Dans ce bilan positif, l'enjeu des paysages et des vues, et de la présence emblématique du mont Royal demeure toutefois d'actualité. La tenue d'un nouveau Sommet fournit l'occasion d'évaluer la performance des outils mis en place au cours de la dernière décennie, notamment dans la perspective où le Plan d'urbanisme de Montréal est appelé à être révisé dans les prochaines années, et de poursuivre la réflexion sur la protection et la mise en valeur des parties de la montagne débordant du périmètre du site patrimonial qui ne bénéficient pas de ce statut de protection. Enfin, un dialogue doit aussi être entamé sur la présence emblématique du mont Royal dans la silhouette urbaine à partir de la couronne suburbaine de Montréal, notamment en ce qui a trait au développement immobilier en hauteur sur l'île et à sa périphérie.

II. Enjeu - Les milieux naturels

Le mont Royal et sa couronne verte abritent un grand nombre d'espèces végétales et animales qui constituent des éléments paysagers et de bien-être uniques sur l'île de Montréal. Sa richesse écologique et paysagère vient de la présence d'une mosaïque de milieux naturels comprenant des forêts, des friches, des prairies, des milieux humides, des ruisseaux et des parois rocheuses. La montagne est également l'habitat d'arbres remarquables (érable à sucre), de végétaux (podophylle pelté) et d'espèces fauniques (couleuvre à collier) à statut précaire.

De fait, la montagne constitue une précieuse enclave de biodiversité au cœur d'un environnement fortement urbanisé. La biomasse particulière qui compose le mont Royal a également une incidence positive sur la santé publique (qualité de l'air, refuge contre les îlots de chaleur) et sur l'économie montréalaise (attire touristique). Bien avant le statut particulier conféré par le décret créant l'AHNMR (2005), la protection des espaces verts du mont Royal a toujours constitué un défi de taille. Le développement urbain en périphérie ainsi que celui des activités récréatives et du réseau routier sur la montagne ont contribué à la réduction et au morcellement des milieux naturels au fil des années, les fragilisant d'autant.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs initiatives ont été mises en place afin d'améliorer la protection des milieux verts sur le mont Royal :

- Le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal (2004) a souligné l'importance de préserver et de mettre en valeur ces milieux « en favorisant leur intégration au développement urbain ».
- En 2004, les sommets et les flancs de la montagne ont été désignés écoterritoire dans la Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels de la Ville de Montréal. La stratégie de réseau écologique préconisée par cette politique a pour but de favoriser la création de liens verts entre les trois sommets et les autres noyaux écologiques et d'optimiser les possibilités de contact avec la nature.
- Le PPMVMR (2009) propose un projet de conservation du patrimoine naturel de la montagne basé sur la biodiversité. Le projet de biodiversité a été élaboré dans une approche de mise en réseau écologique et a pour but de préserver les zones noyaux primaires, de bonifier les zones noyaux à consolider, d'entourer cet ensemble de zones tampons et, finalement, de créer des corridors écologiques entre les zones noyaux. À ces zones s'ajoutent les plaines horticoles d'intérêt écologique, qui représentent des habitats complémentaires aux zones noyaux. Les interventions réalisées jusqu'à maintenant et celles projetées visent à consolider ces zones. Hors du territoire du réseau écologique, les milieux verts sont plutôt régis par une volonté de protection et de consolidation de la biomasse.
- Le Document complémentaire au Plan d'urbanisme (2009) marque l'introduction de restrictions touchant la modification de la topographie, l'érection de nouvelles constructions ou l'élimination du couvert végétal, graduées en fonction de la valeur écologique des divers espaces verts du site patrimonial.
- Une approche volontariste a été établie avec les institutions de la montagne afin de préserver les milieux naturels de leurs territoires. Dans le contexte du Pacte patrimonial du Mont-Royal, plusieurs d'entre elles ont pris des engagements en ce sens. Elles peuvent d'ailleurs profiter, à cet égard, du Programme pour le maintien et le rehaussement de la biodiversité sur les terrains institutionnels du mont Royal instauré par la Ville et le ministère de la Culture et des Communications (MCC).
- Un nouveau parc d'une superficie de 23 hectares a été créé sur le troisième sommet de la montagne, celui d'Outremont, par la mise en commun des terrains et des ressources du cimetière Notre-Dame-des-Neiges, de l'Université de Montréal, de la Ville et du gouvernement du Québec.
- Depuis 2008, en vertu du Projet de restauration et de valorisation de la biodiversité en milieu urbain, mis sur pied par la Ville, une campagne d'éradication du nerprun cathartique se déroule chaque année sur le territoire de la montagne.
- En vue d'augmenter la biodiversité des zones du réseau écologique dans le parc du Mont-Royal, d'autres actions d'éradication du nerprun et de l'érable de Norvège et de plantation de végétaux (arbres et arbustes) ont été menées, en collaboration avec Les amis de la montagne, dans le contexte de leur programme d'intendance, et à l'occasion de travaux d'aménagement effectués par la Direction des grands parcs et du verdissement de la Ville. L'eau est essentielle à la vie. Aussi, la gestion écologique et paysagère des eaux de surface est intégrée aux processus de planification et d'aménagement. En a résulté la création de

milieux humides, de cours d'eau et de cascades particulièrement dans le secteur de l'entrée Peel. D'autres aménagements destinés à favoriser la présence de la faune ont aussi été intégrés aux aménagements arbres à faune, plantations d'arbustes à baies, passages fauniques.

- Des mesures se sont ajoutées, notamment la tenue de plusieurs études de caractérisation des milieux naturels et la création d'un outil d'estimation de la biomasse végétale.
- Le site Internet officiel du Mont-Royal a été mis en ligne et diffuse les connaissances sur le paysage et les patrimoines du mont Royal, en particulier le patrimoine naturel, aux spécialistes et au grand public.
- Un projet de « ceinture verte », à l'intérieur du Plan métropolitain d'aménagement et de développement de Montréal (PMAD), a été élaboré afin d'établir des liens fonctionnels entre les écosystèmes du territoire suivant la logique des réseaux écologiques.
- Le projet de chemin de ceinture et divers autres travaux d'aménagement permettent de favoriser l'accessibilité en mettant en scène la biodiversité.

Les actions menées depuis le premier Sommet du Mont-Royal ont manifestement permis de rehausser la vitalité des milieux naturels de la montagne. Par ailleurs, la conciliation des impératifs de protection et de mise en valeur de ces milieux, dont l'objectif parallèle est de rendre la montagne accessible et accueillante tout en s'assurant de respecter les éléments sensibles, a requis durant cette même période des efforts constants de sensibilisation du public et de nombreuses interventions sur le terrain. Grâce à une gestion intégrée, les promeneurs pourront profiter davantage de la richesse de la mosaïque des milieux naturels qui favorisent des paysages de grand intérêt. Le Sommet de 2013 offre l'occasion de réfléchir à nouveau aux moyens d'aller plus loin en cette matière.

III. Enjeu - Les grands ensembles institutionnels

Le mont Royal abrite plusieurs établissements prestigieux, dont les missions ont historiquement touché le culte, l'enseignement et la santé. Aujourd'hui, ceux-ci occupent près de 60 % du territoire de la montagne et font partie intégrante de son identité, tant par leur apport patrimonial que par leur vocation. Ces grands établissements ont également un rôle important dans l'accès et l'appropriation du mont Royal par le public. Cependant, certains d'entre eux sont appelés à quitter la montagne à l'occasion d'un redéploiement ou dans un contexte de décroissance (hôpital Royal Victoria, en 2015, et Hôtel-Dieu du CHUM en 2017). D'autres, comme les établissements d'enseignement et des hôpitaux, sont dans l'obligation d'étendre leurs services pour relever les nouveaux défis de leur mission et répondre aux besoins grandissants de leurs clientèles (Hôpital général de Montréal). Cette situation pose d'importantes questions quant à la possibilité de maintenir la vocation des établissements, à la capacité limite de la montagne, à l'accessibilité du public ainsi qu'à la mise en valeur du patrimoine immobilier actuellement tributaire, en grande partie, des deniers publics. L'appréhension de la problématique institutionnelle a conduit à la mise en place de plusieurs mécanismes et actions :

- Devant la complexité de cet enjeu et la multiplicité des acteurs et des intérêts touchés, l'approche retenue s'est largement fondée sur la planification concertée du développement des propriétés institutionnelles depuis le Plan d'urbanisme et le Plan de mise en valeur du Mont-Royal (1992). Au moment de la révision du Plan d'urbanisme (2004), la vocation institutionnelle de ces propriétés a été confirmée par une affectation du sol spécifique qui interdit toute autre utilisation.
- Le Plan de protection et de mise en valeur du Mont-Royal (2009) a mis en œuvre une approche limitant de façon stricte le développement de ces propriétés en introduisant, dans le Document complémentaire au Plan d'urbanisme (2009), les dispositions associées à une planification d'ensemble déjà convenue, notamment pour les universités de Montréal et McGill et l'Oratoire Saint-Joseph du Mont-Royal, ou dans le cas des établissements sans plan d'ensemble concerté, le Collège Notre-Dame et les hôpitaux Royal Victoria et Hôtel-Dieu, une interdiction pure et simple de construire ou d'agrandir.
- Par décision du conseil municipal de la Ville de Montréal en 2011, le recours à un processus d'évaluation de l'intérêt patrimonial a été rendu obligatoire pour toute propriété institutionnelle pour laquelle une intervention projetée doit être approuvée par le conseil municipal, si cette intervention requiert une modification du Plan d'urbanisme ou encore s'il s'agit de la démolition en tout ou en partie. Par conséquent, aucune intervention ou modification à l'usage des propriétés institutionnelles n'est possible sans une modification du Plan d'urbanisme, incluant le Document complémentaire. En définitive, il ne sera possible de modifier le Plan d'urbanisme que s'il est démontré que les interventions assurent la protection et la mise en valeur des éléments d'intérêt patrimonial de la propriété visée, et du site patrimonial dans son ensemble, tels les milieux naturels, les paysages, les vues, le cadre bâti et aménagé, etc.
- Pour toute propriété institutionnelle du Site patrimonial du Mont-Royal :
 - aucun changement d'usage, aucune autre construction que celles déjà autorisées à la suite d'une planification concertée ne sont permis sans modification du Plan d'urbanisme;
 - aucune modification au Plan d'urbanisme n'est permise sans une planification concertée préalable;
 - une planification concertée ne peut se réaliser sans l'évaluation préalable de l'intérêt patrimonial de la propriété visée.
- Quatorze établissements sur le mont Royal ont signé le Pacte patrimonial du Mont-Royal (2008) par lequel chacun s'engage à la protection de la montagne sous différents aspects. L'Université de Montréal et le Cimetière Notre-Dame-des-Neiges ont notamment contribué à la mise en place du parc du Troisième sommet (2013).

Cela étant dit, la transformation inéluctable d'ensembles institutionnels sur le mont Royal au cours des prochaines années mettra en jeu la pérennité de leur vocation institutionnelle et l'accessibilité du public. Elle posera également la question de l'acceptabilité sociale des nouveaux projets. Ces enjeux à eux seuls expliquent la tenue du Sommet du Mont-Royal 2013. Comment maintenir et consolider les valeurs collectives et patrimoniales de ces propriétés institutionnelles. En plus des outils à notre disposition, des approches en amont permettraient-elles de traiter les dossiers majeurs qui s'annoncent? Par exemple, comment la connaissance apportée par le processus d'évaluation de l'intérêt patrimonial d'une propriété peut-elle être contributive dans l'évaluation d'un nouveau projet institutionnel? Également, peut-on améliorer la concertation entre la société civile et les instances institutionnelles et publiques dans le processus d'évaluation de ces projets? En outre, lorsque le changement de vocation est inévitable, quels nouveaux mécanismes ou instruments pourraient favoriser l'émergence de projets qui assurent la pérennité des valeurs patrimoniales des propriétés institutionnelles et de leur contribution à la valeur identitaire du mont Royal pour les Montréalais et les Québécois?

IV. Enjeu - La gouvernance

La multiplicité des enjeux touchant le mont Royal et la précarité de sa situation au cœur d'un milieu urbanisé ont soulevé la question d'une gouvernance adaptée à la réalité de cette entité chère aux Montréalais. Par le passé, le travail des villes de Montréal, d'Outremont et de Westmount a permis, dans une certaine mesure, la préservation du caractère emblématique de la montagne dans le paysage métropolitain, la sauvegarde de ses milieux naturels ainsi que la protection de son patrimoine historique, bâti et paysager. Cependant, le modèle de gouvernance du mont Royal demeure fort complexe. Le territoire de la montagne est considérable et sa structure de propriété particulièrement atypique : les parcs de Montréal et de Westmount occupent près du tiers du Site patrimonial du Mont-Royal, les propriétés institutionnelles en représentent près de la moitié et les secteurs résidentiels en couvrent un peu moins du cinquième. De plus, le territoire de la montagne a vu son statut juridique évoluer au fil du temps et est actuellement sous la responsabilité commune de la Ville de Montréal et du Ministère de la Culture et des Communications du Québec. Cette situation pose son lot de défis pour une gouvernance performante du mont Royal : approches et outils d'intervention cohérents et harmonisés, transparence, intégration des parties concernées et de la société civile au processus de décision.

Dans les dernières années, plusieurs actions ont été mises de l'avant afin de répondre à ces préoccupations :

- L'importance d'assurer la protection adéquate de la montagne à l'échelle municipale a été reconnue, dès 1987, par la désignation du mont Royal comme « Site du patrimoine » et la formation d'une équipe de professionnels dédiée à cette fin.
- La situation particulière du territoire a également été reconnue, en 1989, par un Accord de collaboration pour la conservation et la mise en valeur de la montagne, signé entre

Montréal, Outremont, Westmount et Les amis de la montagne, officialisant de fait une volonté commune de protection qui s'articule sur l'existence de trois sommets sur trois territoires municipaux distincts.

- Le premier Sommet du Mont-Royal en 2002 reconnaissait, 10 ans plus tard, toutefois, les difficultés à traduire efficacement sur le terrain cette volonté de protection et concluait à la nécessité d'un statut juridique allant au-delà du « Site du patrimoine ». Ce fut chose faite avec la promulgation, en 2005, du statut d'arrondissement historique et naturel du Mont-Royal (AHNMR) qui créait un territoire protégé, incluant notamment le sommet de Westmount et le sommet d'Outremont. Depuis, toute intervention projetée à l'intérieur du périmètre protégé doit faire l'objet d'une autorisation du Ministère de la Culture et des Communications du Québec. En 2012, le statut d'arrondissement historique et naturel est remplacé par celui de site patrimonial avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur le patrimoine culturel.
- La concertation entre les différentes entités administratives du territoire a été renforcée avec la création du Bureau du Mont- Royal (2004), de la Table de concertation du Mont-Royal (TCMR, 2004) ainsi que du Comité permanent d'harmonisation de la gestion de l'AHNMR(2008), qui ont pour rôle le suivi des actions, l'expertise, la concertation ainsi que l'harmonisation du cadre de gestion entre villes et arrondissements.
- Des efforts ont par ailleurs été faits au cours des années afin de renforcer la présence de la société civile dans le processus de décision. Entre autres, la mise en place de l'Office de consultation public de Montréal (2002) a donné une voix au public dans l'évaluation des projets qui lui sont soumis. En parallèle, l'organisme Les amis de la montagne, auquel s'associent d'autres organismes et partenaires, sensibilisent le public et contribuent à faire participer la communauté dans les projets de protection et de mise en valeur de la montagne.

Cela dit, plusieurs aspects de la gouvernance de la montagne méritent d'être bonifiés. Par exemple, à l'instar de l'AHNMR, le territoire protégé par le statut de « Site patrimonial du Mont-Royal » n'englobe pas entièrement le territoire du mont Royal, laissant une partie du patrimoine qui s'y trouve dans une situation de plus grande vulnérabilité. Au-delà du mécanisme de gouvernance comme tel, les enjeux soulevés par la dichotomie entre le territoire réel et les limites du territoire protégé méritent d'être examinés, tout comme ceux soulevés par la place du public dans le processus décisionnel et le suivi des actions. De même, la poursuite de la mise en place d'un modèle de gestion permettant de mieux coordonner l'ensemble de la gestion du parc du Mont-Royal et des autres grands espaces publics pourrait tirer profit d'une nouvelle réflexion amorcée lors du Sommet.