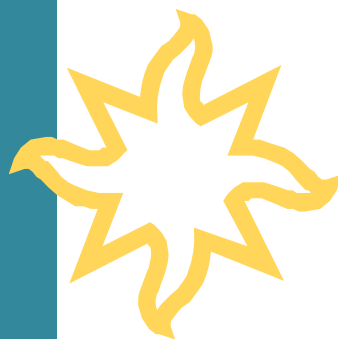


Consultation publique sur le
Projet de ville

Pour une réflexion ancrée dans le territoire et les apprentissages du passé

Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis à l'Office de consultation
publique de Montréal
Octobre 2022



Ordre des
Urbanistes du
Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC	3
CONTEXTE	4
COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS	5
CONCLUSION	11
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	12

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

L'Ordre des urbanistes du Québec (l'Ordre) est le gardien et le promoteur de la compétence professionnelle en aménagement du territoire et en urbanisme. Créé en 1963, il s'assure que les compétences professionnelles des urbanistes répondent à un haut standard de qualité et que les urbanistes agissent selon les règles d'éthique professionnelle énoncées dans le Code de déontologie des urbanistes visant à garantir la protection du public.

Son registre compte 1403 urbanistes et 295 candidates et candidats à la profession. Ses membres interviennent à tous les niveaux de planification et de contrôle de l'aménagement du territoire et auprès de tous les types d'intervenants : ministères, municipalités régionales de comté, communauté métropolitaine, villes et municipalités, entreprises, promoteurs, citoyens et organismes communautaires, etc.

Le rôle de l'Ordre est de défendre l'intérêt public à travers la promotion d'un aménagement intégré et durable. Pour réaliser sa mission, il appuie son action sur des valeurs d'intégrité, d'excellence, de bienveillance, de collaboration, de proactivité et de transparence. C'est d'ailleurs sur la base de ces valeurs que l'Ordre prend position sur des projets structurants en vue d'améliorer continuellement les bonnes pratiques urbanistiques afin qu'à terme tout le Québec puisse en bénéficier.

CONTEXTE

En avril 2022, la Ville de Montréal a publié *Projet de ville*, un document de prospective visant à imaginer la Ville de Montréal en 2050. Il s'agit d'une étape préalable à l'élaboration de son Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM), outil de planification qui viendra remplacer le Plan d'urbanisme et le Plan de transports actuellement en vigueur. L'intention de la démarche menant au *Projet de ville* est de provoquer une discussion avec la population et la société civile afin de dégager des grandes orientations pour le PUM. Dans cette optique, une consultation est actuellement organisée par l'Office de consultation publique de Montréal, sous le nom de *Réflexion 2050*.

La Ville de Montréal, comme métropole et municipalité la plus peuplée du Québec, est souvent précurseur en matière d'urbanisme. Les pratiques, stratégies, mécanismes et outils développés à Montréal ont tendance à se diffuser par la suite dans les autres municipalités, notamment auprès de celles du Grand Montréal ainsi qu'auprès des autres centres urbains. Ainsi, la révision du Plan d'urbanisme de Montréal représente une occasion à saisir pour établir de nouvelles et meilleures pratiques en urbanisme au Québec, tant en termes des processus de participation publique qu'en termes d'outils réglementaires et d'intervention qui en découleront.

Il revient avant tout aux Montréalais et aux Montréalaises de rêver le Montréal de 2050 et de déterminer les grandes orientations du futur PUM. Ainsi, dans l'avis présent, l'Ordre ne se penchera pas directement sur les différentes pistes proposées ni ne formulera des actions ou des stratégies spécifiques à intégrer dans le PUM. Nos commentaires se concentreront sur l'optimisation possible du processus de réflexion en cours, dont des éléments de contexte qu'il serait nécessaire d'intégrer, ainsi que sur les questionnements supplémentaires ou à approfondir.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

UNE DÉMARCHE PERTINENTE ET NOVATRICE QUI CADRE BIEN LES DÉFIS ET LES SUJETS DE RÉFLEXION

D'entrée de jeu, l'Ordre salue l'initiative de la Ville de Montréal de publier et de consulter sur le *Projet de ville* en amont de l'élaboration d'un projet de Plan d'urbanisme et de mobilité (PUM). Le fait de solliciter la participation du public pour fixer les orientations du plan, comme étape préalable de la proposition des dispositions concrètes, est une bonne pratique qui mériterait d'être généralisée lors de l'élaboration des outils de planification. C'est prometteur dans l'objectif de permettre une participation significative de la population, pour faire la ville non seulement pour mais aussi avec les citoyens, au-delà de l'approche traditionnelle qui invite le public à réagir à un projet de document déjà abouti.

Le plan d'urbanisme en vigueur à Montréal, adopté il y a 18 ans, est âgé. Dans ce contexte, il est opportun de mener une grande réflexion globale plutôt que de simplement procéder à une mise à jour des documents. Cette façon de faire est encore plus pertinente face à l'immense défi que représente la lutte et l'adaptation aux changements climatiques, qui oblige à revoir les façons d'habiter et d'aménager le territoire. Toute réponse conséquente à l'urgence climatique nécessite de revoir en profondeur les outils d'urbanisme afin de changer de paradigme. Pour assurer l'adhésion des citoyens aux changements à déployer, il est essentiel de permettre la plus grande participation possible et de s'entendre collectivement sur les buts à atteindre.

L'Ordre exprime son adhésion générale à la vision et aux préoccupations mises de l'avant par le *Projet de ville*, axé sur la transition écologique et établissant comme objectif fondamental l'atteinte de la carboneutralité d'ici 2050. Les autres principes directeurs proposés telles que la résilience, la sobriété territoriale, l'inclusivité et la solidarité sont pertinents, tout comme l'accent mis sur la mobilité durable, la réduction des distances, la priorisation des déplacements actifs et la conception des infrastructures de transport comme des projets d'aménagement.

Nous appuyons également le choix de faire un plan combiné d'urbanisme et de mobilité. Il est approprié de réfléchir à ces sujets comme un ensemble, compte tenu des interactions étroites entre l'environnement bâti et les déplacements. Le fait d'avoir un seul outil de planification ne garantit pas en

soi le décloisonnement des interventions, mais c'est une innovation intéressante, que l'Ordre compte suivre de près. Et ce, en particulier dans le contexte d'une révision éventuelle de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, attendue dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire.

Le cadre théorique du *Projet de ville* nous paraît également judicieux, notamment la notion des chemins de transition qui vise à infléchir les tendances observées pour se rapprocher d'une vision d'avenir. Ainsi, le futur PUM est clairement cadré comme étant non pas un plan magistral statique, mais plutôt une feuille de route orientée vers l'action alors que la ville est en constante évolution. Enfin, le fait d'identifier des points de tension et de formuler des questions à résoudre en lien avec les dimensions explorées est également une façon intéressante de cibler les sujets nécessitant des discussions dans le cadre des consultations.

POUR DAVANTAGE DE MISE EN CONTEXTE DES OUTILS DE PLANIFICATION

Nous comprenons la volonté de la Ville de situer le *Projet de ville* sur le plan des grandes orientations et de ne pas centrer à l'étape actuelle les discussions sur les dispositions précises du PUM. Cependant, nous croyons essentiel de mieux situer la réflexion autour de la révision du plan dans le contexte de l'historique de la planification et des outils en vigueur sur le territoire de la Ville de Montréal. Il faut comprendre d'où nous venons pour mieux imaginer l'avenir. La Ville de Montréal doit trouver un équilibre : ne pas limiter trop la réflexion et la conditionner au passé, mais ne pas faire non plus abstraction de ce passé puisque que le PUM s'insérera dans un contexte de planification existant dont on ne peut faire table rase.

Pour commencer, il faut élaborer un bilan du Plan d'urbanisme 2004 et du Plan de transport 2008 : ce sont des éléments incontournables pour une franche discussion collective. Un tel exercice se doit d'être rigoureux et non complaisant, dans une optique de transparence et de redevabilité vis-à-vis de la population. Que retenir de ces expériences? Les objectifs des plans ont-ils été atteints? Ont-ils réussi à infléchir le développement de la ville? Quels sont les succès sur lesquels construire et quels sont les échecs dont il faut tirer des leçons? Ce sont des questions auxquelles il faut répondre pour tenir une discussion ancrée dans le réel. Le document *Projet de ville* suggère qu'un bilan administratif de ces plans a été effectué, mais il n'est pas public et son analyse n'est pas non plus mise en relation avec l'exploration des enjeux.

→ **Recommandation 1 : Publier un bilan rigoureux du Plan d'urbanisme 2004 et du Plan de transport 2008 et mettre en relation les réflexions autour du PUM avec les leçons tirées de ces démarches de planification**

Dans un même ordre d'idées, il serait également pertinent que la Ville exprime plus clairement son positionnement et ses intentions quant à la continuité ou à la rupture du PUM vis-à-vis les outils d'urbanisme actuellement en place. Par exemple, y a-t-il, parmi les orientations, les objectifs et les stratégies du dernier plan, des éléments qui sont toujours d'actualité et que la Ville envisage de reconduire ? Est-ce que la porte est-elle réellement ouverte à une rupture importante et à une refondation des outils de planification et les règlements, à l'instar de la démarche qui s'achève dans la Ville de Laval ? Il va sans dire qu'une telle orientation représenterait un chantier énorme mais serait probablement la façon de procéder la plus cohérente avec les orientations et ambitions du PUM. Nous croyons qu'il y a une manière de discuter franchement des intentions de la Ville à haut niveau et de communiquer en toute transparence les limites et les balises de la réflexion sans tomber dans une discussion précipitée sur des dispositions détaillées du PUM.

→ **Recommandation 2 : Énoncer clairement le parti pris de la Ville quant à l'ampleur de la révision préconisée de ses outils de planification et des règlements d'urbanisme**

POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'ÉCOSYSTÈME DE PLANIFICATION DANS LEQUEL DEVRA S'INSÉRER LE PUM

Le PUM ne pourra être rédigé en vase clos ; il devra s'inscrire dans un contexte plus large qui comprend d'autres documents de planification en aménagement du territoire et des transports. Ainsi, il nous paraît également incontournable, dans la réflexion en cours, de présenter les autres outils applicables sur le territoire et d'articuler une vision ou des orientations pour l'arrimage de ceux-ci au PUM. Nous pensons notamment au Schéma d'aménagement et de développement de l'Agglomération de Montréal (SAD) auquel le PUM devra se conformer, ainsi que le Plan métropolitain d'aménagement et de développement

(PMAD), document déterminant pour l'avenir du territoire du Grand Montréal.

Nous sommes conscients que l'écosystème des acteurs et des outils de planification est complexe, tant en aménagement du territoire qu'en transports, et qu'en mettant trop l'accent sur les questions d'arrimage entre les documents, les citoyens pourraient avoir de la difficulté à s'y retrouver. D'ailleurs, il serait intéressant de leur faciliter la compréhension en fournissant des outils tels organigrammes, lexiques et résumés synthétiques des grands objectifs des documents. Et bien entendu, une partie importante des arrimages se fera à l'étape de l'élaboration des dispositions et des mesures concrètes. Mais nous croyons qu'il y a lieu de réfléchir dès maintenant à la façon dont les pistes d'action du PUM pourront s'insérer dans les orientations et les stratégies des autres outils. C'est davantage qu'une simple question de concordance : il faut s'assurer de construire un ensemble d'outils cohérent, composé d'éléments complémentaires.

De plus, compte tenu de l'aspiration des auteurs du *Projet de ville* d'initier une discussion plus large sur l'avenir du territoire montréalais, les consensus dégagés dans le cadre de l'actuelle démarche pourraient inspirer l'évolution des autres documents. Par exemple, le PMAD est actuellement en révision et, bien qu'il n'y ait pas de relation directe entre celui-ci et le PUM, la discussion autour du PUM pourrait – et même devrait – influencer les contours du PMAD révisé. Ces révisions en parallèle représentent une occasion à saisir pour instaurer une approche transversale et dynamique entre les acteurs, au-delà d'une simple concordance des plans. Et advenant une révision majeure du plan d'urbanisme de Montréal, le SAD devrait logiquement faire l'objet d'une révision ou, du moins, d'une mise à jour afin d'assurer la cohérence de l'ensemble du cadre. Ainsi, élargir la réflexion en cours pour comprendre les interactions entre le PUM et ces autres documents contribuerait à renouveler l'ensemble des outils d'aménagement en vigueur sur le territoire.

Un arrimage similaire doit également être mené en matière de transport. Et ce, alors que la Ville n'est pas la seule entité responsable de la planification en ce domaine et qu'elle doit se coordonner avec d'autres instances ayant des responsabilités, soient le ministère des Transports du Québec, CDPQ-Infra et l'Agence régionale de transport de Montréal (ARTM) qui a le mandat de développer un Plan stratégique de développement (PSD) fixant les priorités de développement du transport collectif dans le Grand Montréal.

→ Recommandation 3 : Prendre en compte les autres outils de planification (SAD, PMAD, PSD de l'ARTM) dans la réflexion sur le PUM et articuler une vision cohérente de leur arrimage

Le *Projet de ville* identifie trois échelles pour imaginer la Ville : la métropole, le quartier et le bâtiment. Ces échelles ne sont pas explicitement associées à des territoires administratifs, mais nous comprenons que « la métropole » se réfère essentiellement au territoire de la Ville de Montréal. Or, afin de compléter la réflexion, une quatrième échelle serait à développer davantage : celle de la région métropolitaine. À part quelques mentions, notamment en lien avec la répartition des activités économiques, cette échelle est peu explorée. Il est approprié qu'elle soit moins à l'avant-plan, compte tenu qu'on déborde du territoire d'application du futur PUM, mais, dans un exercice de prospective globale comme la *Réflexion 2050*, elle est incontournable.

Qu'ils soient définis comme le territoire de la Communauté urbaine, de la région métropolitaine de recensement (RMR) ou même d'une zone d'influence plus vaste, il faut en effet dégager une vision et un positionnement du territoire montréalais au-delà des limites municipales. Par exemple, quelle sera la place de la Ville au sein du Grand Montréal de 2050 ? Comment prendre en compte le fait que Montréal est le lieu de travail, d'éducation et de consommation d'un grand nombre de citoyens qui résident à l'extérieur ? En tant que cœur d'agglomération bénéficiant déjà de milieux de vie denses et mixtes et d'une offre développée de transport durable, quel rôle doit jouer la Ville de Montréal dans l'atteinte de la carboneutralité de toute sa région ?

→ **Recommandation 4 : Développer la réflexion à l'échelle métropolitaine ainsi qu'une vision de la place de la Ville au sein du Grand Montréal de 2050**

POUR UNE VISION ET DES PISTES D'ACTION TERRITORIALISÉES

La vision mise de l'avant dans le *Projet de ville* se situe essentiellement sur le plan des grands principes et des pistes d'action générales. Bien que permettant une large exploration des enjeux, ce choix a toutefois l'inconvénient de conférer au document un caractère relativement désincarné, se référant peu à des territoires ou à des secteurs précis, à l'exception de la réflexion sur le cœur de la métropole et, dans une moindre mesure, sur les quartiers industriels. Or, un document de nature fondamentalement spatiale tel un Plan d'urbanisme nécessite, selon nous, un début de réflexion sur la territorialisation des grands principes et des pistes d'action dès l'étape de la définition des orientations.

Aux fins du débat public, il y a lieu d'être plus précis sur le déploiement possible sur le territoire des différentes pistes d'action évoquées, même en amont de l'élaboration de mesures précises telles que la délimitation des aires d'affectation, l'identification de secteurs devant faire l'objet de programmes particuliers d'urbanisme, etc. Par exemple, quelle structure urbaine et concept d'organisation spatiale envisager pour la ville ? Quelles seront les vocations des sous-territoires et des différents types de milieux ? Quels secteurs seront appelés à se transformer en profondeur au cours des prochaines décennies et devront faire l'objet de stratégies particulières ? Quels secteurs privilégier pour accueillir la croissance prévue de la population ? Quel avenir pour les différents territoires spécialisés au-delà du cœur de l'agglomération ?

Il est également nécessaire d'explorer davantage la diversité du territoire de la Ville de Montréal et l'impact que les réalités multiples peuvent avoir sur le déploiement des chemins de transition. Cette diversité est évoquée à plusieurs reprises, que ce soit en termes de disparités sociales observées entre les quartiers ou de niveaux variables d'accès aux services, mais il y a peu de questionnements sur la mise en œuvre des actions possibles dans ce contexte hétérogène. Entre le centre-ville, les autres pôles économiques et les territoires spécialisés, les quartiers centraux, les premières banlieues et les banlieues plus récentes, les réalités varient énormément. Où se manifestent les différents défis identifiés ? Sont-ils particulièrement criants dans des secteurs spécifiques ? À l'intérieur de la ville, quelles sont les orientations propres aux différents milieux ? Comment les différents chemins de transition se déploieront-ils dans des milieux aussi disparates ? L'élaboration de cartes conceptuelles permettant de visualiser le déploiement territorial des chemins de transition pourrait aider à rendre les discussions plus concrètes.

→ Recommandation 5 : Identifier des scénarios possibles ancrés sur le territoire pour le déploiement des chemins de transition et les actions possibles associées, ainsi que l'adaptation des chemins aux réalités des différents milieux

CONCLUSION

Le Projet de ville constitue une démarche pertinente et l'Ordre se réjouit du choix de la Ville de Montréal de proposer à la population l'exercice Réflexion 2050. Nous soutenons sans réserve l'idée de situer la transition écologique au cœur de la démarche ainsi que les grandes valeurs et les pistes d'action mises de l'avant. Nous encourageons la Ville à faire preuve d'une ambition à la hauteur des défis lors de l'élaboration du PUM.

La démarche passe cependant sous silence des considérations importantes, nécessaires pour contextualiser la réflexion. Il faudra faire la lumière sur celles-ci afin de tenir des discussions franches et complètes. À force de vouloir situer la conversation au niveau des grands principes, le document fait parfois abstraction de l'histoire, du contexte intentionnel et du territoire dans lequel ces principes devront trouver leur application. Finalement, l'Ordre tient à souligner qu'il compte également émettre des commentaires, plus détaillés que dans le présent mémoire, sur l'éventuel projet de PUM attendu l'année prochaine.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** : Publier un bilan rigoureux du Plan d'urbanisme 2004 et du Plan de transport 2008 et mettre en relation les réflexions autour du PUM avec les leçons tirées de ces démarches de planification
- **Recommandation 2** : Énoncer clairement le parti pris de la Ville de Montréal quant à l'ampleur de la révision préconisée des outils de planification et des règlements d'urbanisme
- **Recommandation 3** : Prendre en compte les autres outils de planification (SAD, PMAD, PSD de l'ARTM) dans la réflexion sur le PUM et articuler une vision cohérente de leur arrimage
- **Recommandation 4** : Développer la réflexion à l'échelle métropolitaine ainsi qu'une vision de la place de la Ville de Montréal dans le Grand Montréal de 2050
- **Recommandation 5** : Identifier des scénarios possibles ancrés sur le territoire pour le déploiement des chemins de transition et les actions possibles associées, ainsi que l'adaptation des chemins aux réalités des différents milieux

RÉDACTION

David Alfaro Clark

Conseiller aux affaires publiques et gouvernementales