



Institut de
développement
urbain du Québec

PPU DES FAUBOURGS

CONSEIL D'ARRONDISSEMENT DE VILLE-MARIE

AOÛT 2021

TABLE DES MATIERES

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN.....	2
CHANGEMENTS PROPOSÉS.....	3
SUPERFICIE MAXIMALE DE PLANCHER BRUTE EN SURHAUTEUR	4
HAUTEUR DES BASILAIRES	9
RECOMMANDATIONS	10

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Organisme indépendant et à but non lucratif, l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est le porte-parole de l'industrie de l'immobilier commercial du Québec. Il se consacre au progrès de l'industrie et au développement urbain responsable au Québec. Ses membres sont des propriétaires, des promoteurs, des investisseurs et des prêteurs, ainsi que des professionnels et des fournisseurs de services de l'industrie.

L'industrie de l'immobilier commercial ajoute annuellement 15,1 milliards de dollars au PIB du Québec. Elle génère plus de 12 milliards de dollars en retombées économiques et plus d'une centaine de milliers de personnes travaillent dans ce secteur. L'industrie verse 6,7 milliards de dollars en revenus fiscaux aux différents gouvernements.

Dans la région métropolitaine, l'industrie a généré une valeur ajoutée de 9,8 milliards de dollars et contribué à soutenir près de 93 000 emplois. Elle a permis de récolter 2,3 milliards de dollars en impôts fonciers, soit 56 % de tous les revenus fonciers dans le non-résidentiel du Grand Montréal.

CHANGEMENTS PROPOSÉS

Le Conseil d'arrondissement de Ville-Marie a adopté, le 6 juillet 2021, un projet de règlement sur le Programme particulier d'urbanisme (PPU) des Faubourgs qui fait l'objet d'une consultation écrite, du 9 au 23 août 2021.

Le projet de règlement propose plusieurs modifications par rapport à la version initiale du règlement soumis à la consultation de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). On retrouve parmi celles-ci :

- Une superficie maximale de plancher brute pour les niveaux en surhauteur, incluant les balcons, de 750 m²;
- Une hauteur maximale sur rue (basilaire) qui passe à certains endroits de 30 à 23 m, sur laquelle pourrait s'ajouter une surhauteur sans toutefois dépasser au cumulatif de 35 à 65 m selon la zone ou le lot concerné;
- Un coefficient d'occupation de sol (COS) maximal de 6 et 7 selon les secteurs;
- Des critères à respecter pour pouvoir déroger à la réglementation touchant la superficie maximale de plancher brute dans le cadre d'une demande de projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI) et le recours à des usages conditionnels pour implanter un usage résidentiel au rez-de-chaussée sur certains tronçons de rue.

Les commentaires de l'IDU portent notamment sur la superficie maximale de plancher brute en surhauteur et la hauteur des basilaires.

SUPERFICIE MAXIMALE DE PLANCHER BRUTE EN SURHAUTEUR

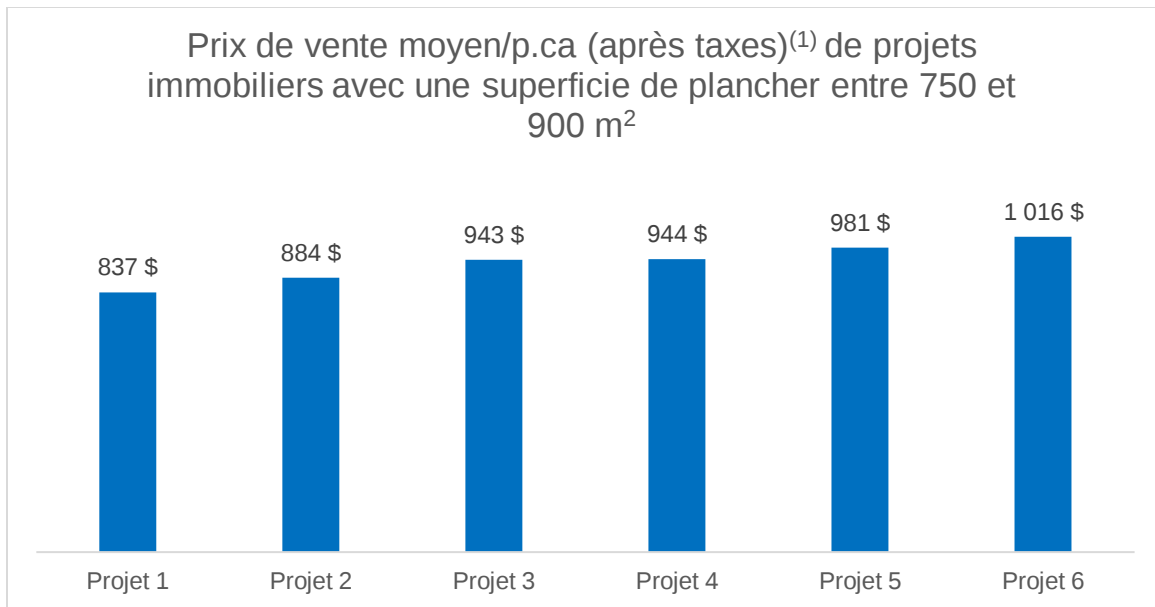
La transposition des objectifs de densité dans le Plan d'aménagement et de développement (PMAD), le Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération et le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal se concrétise dans la réglementation balisant le développement par zone. On retrouve parmi ceux-ci notamment :

- Le nombre d'étages hors sol (excluant les mezzanines);
- Le coefficient d'occupation du sol, entre autres dans les secteurs à transformer ou à construire;
- La superficie maximale de plancher pour les portions de bâtiment en surhauteur.

Le concept des surhauteurs vise à baliser les constructions au-delà d'une certaine hauteur sur rue, soit au-dessus du basilaire, afin d'assurer une échelle humaine des bâtiments et volumes perçus à partir du domaine public. Ainsi, lorsqu'on introduit le concept de superficie maximale de plancher en surhauteur, il est souhaité que la surface de construction soit moins importante que celle au basilaire afin de dégager de l'espace entre les bâtiments, d'optimiser l'ensoleillement dans les espaces privés et publics et de préserver des vues pour les occupants des logements ou dans une optique de protection des vues d'intérêt.

Dans le cas du PPU des Faubourgs, pour les bâtiments situés entre les rues Atateken et Fullum, un volume en surhauteur au-dessus du basilaire est autorisé, mais limité à une superficie maximale de plancher brute par étage de 750 m², incluant les balcons¹. Pour l'IDU, cette dimension correspond à la conception de tours résidentielles de haut de gamme qui sont limitées à environ 8 unités par étage. Cela réduit le taux d'efficacité aux alentours de 75%, ce qui est nettement inférieur au standard de l'industrie qui est plutôt de 85%. La conséquence est évidemment une hausse des prix. Étant donné que les services mécaniques et les ascenseurs restent sensiblement les mêmes par étage et que le coût de ceux-ci devra être réparti sur un nombre moins élevé de logements, il est à prévoir que cette limite de superficie de plancher aura un effet très important sur l'abordabilité des logements dans le secteur des Faubourgs. Un relevé réalisé, à partir de données *du Groupe Altus*, sur six projets d'habitation avec une superficie de plancher par étage se situant entre 750 et 900 m², nous démontre que le prix de vente moyen des unités se situait entre 837 \$ et 1 016 \$ le pied carré après taxes applicables.

¹ Article 34.2 du projet de règlement



Source : Groupe Altus, Outil Condo– Centre-ville de Montréal, Mai 2021

(1) Excluant les stationnements sous-terrain se vendant entre 70 000\$ et 100 000\$ à Montréal.

Au sujet des balcons, il est à noter que l'arrondissement de Rosemont–La-Petite-Patrie exclut les balcons du calcul de la superficie de plancher et d'implantation dans son règlement d'urbanisme, afin de favoriser leur intégration. La crise sanitaire actuelle nous a fait réaliser qu'il est important de favoriser l'aménagement d'espaces de détente extérieurs au maximum. Le projet de règlement soumis à la consultation prévoit le contraire, alors qu'il devrait plutôt l'encourager.

RECOMMANDATION DE L'OCPM

À la page 104 du rapport de l'OCPM² sur le projet de PPU, il est mentionné :

« La limite proposée des superficies de plancher en surplomb du basilaire a aussi été fortement discutée et contestée. La commission partage un grand nombre de ces opinions. En premier lieu, la commission est préoccupée par ces limites, craignant qu'elles constituent un obstacle majeur à l'intégration des unités de logement social ou abordable et puissent encourager, tant sur le plan de l'efficacité économique qu'énergétique, la construction d'unités dans la fourchette supérieure de prix. Une telle restriction pourrait limiter le nombre ou la taille de logements par étage, ce qui aurait un impact direct sur le type de clientèle à y avoir accès, eu égard à la fois aux besoins en termes d'espace et aux coûts associés à ces logements.

² https://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P109/rapport_final-ppu_des_faubourgs.pdf

Aussi, une limitation trop importante des superficies de plancher, de 650 m² ou 750 m², sans tenir compte des spécificités d'insertion et des particularités de chaque site, peut donner lieu à des formes architecturales inadaptées et incompatibles avec le milieu environnant. Sur un plan plus technique, à l'instar de certains participants, la commission se questionne aussi quant à la pertinence d'inclure les balcons dans le calcul de limite de superficie. Le contexte sanitaire actuel ayant permis de constater l'importance de ce type d'équipements, il apparaît inopportun d'imposer aux constructeurs le choix entre cet équipement et les espaces habitables.

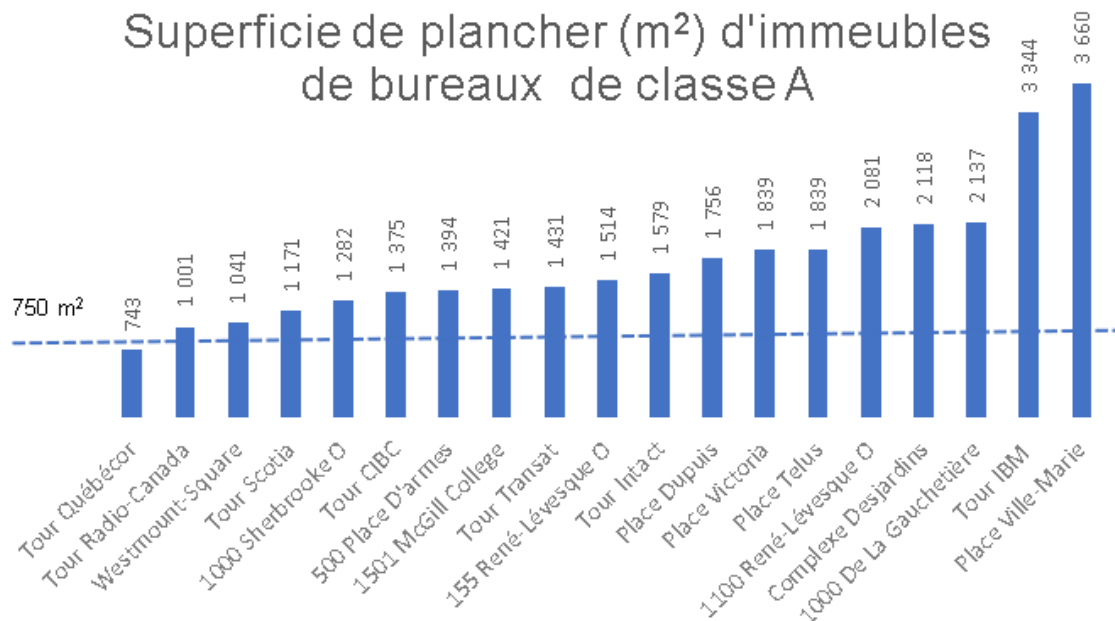
Recommandation #16

La commission recommande d'autoriser des superficies de plancher plus importantes afin de favoriser la construction d'immeubles en hauteur qui soient écologiques et abordables. »

IMMEUBLES DE BUREAUX

À ces considérations, il faudrait ajouter les contrecoups de l'application d'une superficie de plancher maximale de 750 m² au-delà du basilaire pour les immeubles de bureaux. Parmi ces contrecoups, un premier se traduira par des loyers plus élevés en raison des coûts de construction plus importants, et le second, par un manque d'espaces pour réaliser des aménagements sécuritaires et conviviaux dans les aires de travail et de circulation des bâtiments. Finalement, l'IDU tient à souligner que les immeubles de bureaux les plus demandés (classe A) à Montréal ont rarement des superficies de plancher inférieures à 750 m² par étage. Un récent inventaire réalisé par le Groupe Mach (tableau ci-dessous) nous révèle que la superficie de plancher des immeubles de bureaux de classe A ³ se situerait plutôt entre 1 850 et 3 200 m².

³ Ces chiffres ont été arrondis pour faciliter la lecture du tableau



COEFFICIENT D'OCCUPATION DE SOL

La version initiale du projet de PPU des Faubourgs soumise à des consultations de l'OCPM faisait référence à un COS maximal moyen de 6⁴. L'OCPM mentionnait dans son rapport que cette proposition était « bien accueillie par les participants⁵ ». Dans la nouvelle version du règlement sur le PPU, on propose des COS maximaux de 6 et 7 selon les secteurs.

Malheureusement, avec les limitations de hauteurs et de superficies de plancher en surhauteur, le COS autorisé dans la nouvelle version du PPU des Faubourgs sera pratiquement inatteignable pour les projets d'habitation et de bureaux. On peut même supposer qu'il serait difficile de répondre aux conditions de du programme d'Accès Logis de la Société d'habitation du Québec (SHQ) en ce qui concerne le logement social. Le résultat prévisible de cette multiplication des exigences sera moins de logements, moins d'abordabilité et une offre clairement inadaptée aux besoins des entreprises.

⁴ « Le concept d'aménagement proposé pour le secteur sud à requalifier est fondé sur la partie d'un COS maximal moyen de 6, à l'exception de certaines parties à 3 ou 4, comme en bordure de la rue Sainte-Catherine, à l'est de l'avenue De Lorimier. Un secteur est à 7 pour tenir compte de la spécificité de l'ancienne maison de Radio-Canada qui comprend des sous-sols pouvant être reconvertis pour accueillir des activités. Cette densité moyenne semble la plus appropriée pour s'harmoniser au quartier existant tout en assurant une masse critique de nouveaux résidents et de lieux d'emplois.

Également, la tête de l'îlot Voyageur, située en face de la place Émilie-Gamelin, est dotée d'un COS maximal de 7 afin de permettre la construction d'un édifice multifonctionnel à l'échelle du cadre bâti existant de part et d'autre de cette même place publique, soit le pavillon Judith-Jasmin de l'UQAM à l'ouest et la place Dupuis à l'est. Initialement, le projet de l'îlot Voyageur s'étendait jusqu'à la rue Ontario, mais depuis que le site a été scindé en deux, la partie située au sud de la gare d'autobus comprend une superficie de terrain qui limite le potentiel immobilier de cette tête d'îlot structurante. », dans VILLE DE MONTRÉAL, *Programme particulier d'urbanisme (PPU) des Faubourgs*, mars 2020, page 88. https://ocpm.qc.ca/sites/ocpm.qc.ca/files/pdf/P109/3-1_ppu_des_faubourgs_vf2_web.pdf

⁵ Rapport de l'OCPM sur le projet de règlement P-04-047-209, 4 mars 202, page 102

Pour l'IDU, le COS, la superficie de plancher par étage et les hauteurs des bâtiments sont des leviers incontournables pour augmenter le nombre d'unités (donc accroître l'offre) et pour réduire les coûts de construction par logement (donc meilleure abordabilité) tout en permettant une plus grande variété architecturale et volumétrique (ex. : tours carrées, rectangulaires, élancées, etc.). Dans cette perspective, il serait nuisible d'établir une norme quant aux superficies de plancher d'un édifice sans considérer les autres enjeux qui caractérisent la situation du logement à Montréal. La superficie des planchers par étage et la hauteur des bâtiments conditionnent l'atteinte du COS autorisé. Dans un monde confronté à une crise climatique, s'assurer de rencontrer ce COS ne devrait pas être considéré comme une faveur, mais comme une obligation de résultat permettant de freiner l'étalement urbain par la densification.

Afin de mieux répartir la volumétrie du cadre bâti et de favoriser l'intégration à la trame urbaine, il aurait lieu de permettre aux développeurs de transférer la densité d'un même projet sur plusieurs lots distincts.

PROCESSUS DE DÉROGATION

Le projet de règlement propose de traiter les projets de grande hauteur en dérogation au PPU dans le cadre de demandes de PPCMOI. On propose à cet effet d'ajouter au règlement touchant les PPCMOI une liste de sept critères à respecter pour obtenir une telle dérogation. Les délais d'analyse et de traitement liés à des demandes d'autorisation d'un projet particulier peuvent facilement dépasser les 12 mois à partir du dépôt d'une demande complète. Pour l'IDU, ce processus ajoute des éléments de complexité, des délais de réalisation et d'incertitude. Parmi ceux-ci, il y a la consultation référendaire qui fait entendre des oppositions pour des raisons qui souvent ne concernent même pas la dérogation visée. Cela ne favorisera pas une augmentation de l'offre ni une réduction des coûts.

Afin d'éviter ces conséquences tout en assurant la capacité de la Ville à évaluer en fonction de la qualité des projets, il serait préférable de traiter la question des superficies de plancher maximales en s'appuyant sur des plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) qui intégreraient les objectifs et les sept critères proposés dans le projet de règlement de concordance. Ainsi, il n'y aurait pas de nécessité de modification réglementaire pour aller de l'avant avec des projets conformes aux orientations du PPU.

HAUTEUR DES BASILAIRES

Outre les superficies de plancher autorisées, le projet de règlement propose de diminuer de 30 à 23 m la hauteur maximale des basilaires dans certaines zones. Ce changement, lorsqu'il est combiné avec la superficie maximale de plancher, enlève de la flexibilité aux promoteurs dans la conception de projets et aux comités consultatifs d'urbanisme (CCU) dans leur évaluation des projets soumis. À ces considérations, il faudrait ajouter que l'ajout d'une telle contrainte rendra encore plus difficile l'atteinte des COS permis dans les différents secteurs des Faubourgs. Finalement, sachant que la hauteur des rez-de-chaussée commerciaux est habituellement d'au moins 5 m ou 6 m selon le type de commerçant, les étages résidentiels de 3 m au-dessus ne permettront pas toujours l'atteinte de la hauteur maximale des basilaires proposée. Pour favoriser la conception de projets adaptés au milieu, il faudrait revenir à la proposition initiale en établissant une hauteur maximale des basilaires à 30 m pour tous les secteurs.

RECOMMANDATIONS

Le secteur des Faubourgs constitue la porte d'entrée Est du centre-ville de Montréal pour lequel il y a un large consensus sur le besoin d'adopter une réglementation favorisant l'augmentation de l'offre de logements et leur abordabilité, la création d'un milieu de vie complet et dynamique ainsi que le développement d'un cadre bâti adapté au milieu (architectural, social, économique et culturel). Afin d'atteindre ces objectifs, l'IDU recommande :

- De retirer de son cadre normatif les superficies maximales de plancher pour les étages des bâtiments situés en surhauteur :
 - si une superficie de plancher maximale est préservée pour les étages en surhauteur, de rehausser celle-ci à 2 500 m² pour le bureau et à 1 200 m² pour le résidentiel;
- D'exclure les balcons du calcul de la superficie de plancher et d'implantation afin de favoriser l'aménagement d'espaces de détente extérieurs au maximum;
- D'établir une hauteur maximale des basiliaires à 30 m pour l'ensemble du secteur des Faubourgs;
- D'adopter une approche flexible à l'égard du COS en permettant leur transfert pour les projets sur plus d'un lot;
- De retirer la nécessité de passer par un processus lourd, fastidieux et risqué qu'est le PPCMOI pour un type de projet que l'on juge déjà acceptable, en adaptant dès maintenant les objectifs et critères des PIIA dans le règlement d'urbanisme au véritable contexte, et ce, en incluant les enjeux d'intégration urbaine et de protection des vues d'intérêt pour les volumes en surhauteur. (soit les conditions proposées actuellement dans le PPCMOI).