

Mémoire adressé à la
Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation
au sujet du projet
Royalmount

Raphaël Fischler, urbaniste émérite
Professeur titulaire, École d'urbanisme et d'architecture du paysage
Université de Montréal

le 17 janvier 2019

Chers membres de la commission,

Le projet Royalmount pose des questions importantes :

- Quels sont les droits et les devoirs des municipalités en matière de développement urbain ?
- Quel rôle l'État doit-il jouer dans le développement privé, en particulier le développement commercial ?
- Quel rôle le projet Royalmount peut-il jouer dans la réforme des lois et pratiques en matière d'urbanisme ?
- Quels sont les objectifs de l'agglomération de Montréal, de la Communauté métropolitaine de Montréal et du Gouvernement du Québec en matière de développement urbain ?

Il faut bien définir le projet Royalmount. Il ne s'agit pas d'un simple projet immobilier ; il s'agit en fait d'un projet urbain, qui vise à changer de manière significative la distribution spatiale des activités à Montréal et dans sa région. L'ambition de ses promoteurs est claire : il s'agit de créer un nouveau pôle urbain.

Comme d'autres commentateurs l'ont dit, le projet Royalmount constitue une aberration dans la gestion du développement de Montréal : il est issu de la décision d'une municipalité, dont la population représente 1% de celle de l'agglomération de Montréal et 0,5% de celle de la Communauté métropolitaine de Montréal, de changer la géographie urbaine à l'échelle métropolitaine. Cette situation va à l'encontre de la logique et des bonnes pratiques en matière de gestion du développement urbain et, dans une certaine mesure, en matière de démocratie.

L'aménagement du territoire et l'urbanisme sont des processus par lesquels les élus, aidés de leurs experts et en dialogue avec la société civile, essaient de répondre aux besoins et aux aspirations de la population. Les électeurs les ont mandatés à cet effet. Le projet Royalmount est présenté par ses promoteurs comme une réponse à une demande à l'échelle régionale, voire métropolitaine. Il est donc logique que ce soient des élus qui œuvrent à cette échelle qui statuent, au nom de la communauté régionale ou métropolitaine, sur le bien-fondé et la qualité de leur projet.

Les lois et règlement actuels en matière d'urbanisme permettent malgré tout aux seuls élus de Ville Mont-Royal de prendre la décision d'autoriser ou non ce projet majeur. Ces lois et règlements doivent être changés. Cela fait plus de vingt ans que ce changement est réclamé, pour que les décisions sur des enjeux d'envergure régionale ou métropolitaine soient prises par des gens élus à ce niveau. Le projet Royalmount peut être le catalyseur de ce changement. Il ne doit pas l'être par son approbation (comme la destruction de la maison Van Horne en 1973 fut le catalyseur d'une mobilisation en faveur de la conservation du patrimoine bâti) mais doit l'être par son rejet, comme démonstration du fait que le statut quo n'est plus acceptable et que la loi et les pratiques doivent changer.

Malgré leur manque de pouvoir direct sur l'approbation du projet Royalmount, les élus de l'agglomération, de la région métropolitaine et de la province ont malgré tout un certain pouvoir de décision : ils peuvent décider s'ils soutiendront la réalisation du projet par des travaux d'infrastructure qui relèvent de leur niveau de gouvernement. Il est clair qu'ils peuvent refuser ce soutien et ainsi bloquer le projet. C'est ce que les élus de la Ville de Montréal ont fait quand ils ont imposé certaines conditions au promoteur du projet Meadowbrook, lui demandant de respecter certaines normes en termes d'accès et de sécurité, en particulier en relation avec un nouveau lien routier entre le site Meadowbrook et le reste de l'arrondissement de Lachine, et de payer lui-même le coût des travaux nécessaires. Ce projet, qui visait à transformer un terrain de golf privé en nouveau quartier résidentiel et en parc public, était très controversé. Ses défenseurs y voyaient l'occasion de faire un projet exemplaire, à la fine pointe du développement durable, et de donner à Montréal un nouveau parc ; ses détracteurs y voyaient un autre exemple de développement urbain dans un espace naturel, alors que Montréal manque d'espaces verts. Les élus montréalais ont tranché : en imposant certaines exigences et en refusant d'en porter le fardeau fiscal, ils ont rendu le projet financièrement et fonctionnellement impossible à réaliser.

Il ne tient qu'aux élus locaux et provinciaux de décider s'ils veulent investir les impôts des contribuables pour rendre possible la réalisation du projet Royalmount. Pour prendre cette décision, ils doivent se demander si le projet sert l'intérêt public et s'il correspond à leur vision du développement de la métropole.

Je soutiens que le projet Royalmount ne sert pas l'intérêt public et ne correspond pas à la vision du développement de la métropole tel qu'ils ont été définis dans les plans et politiques de la CMM et du gouvernement du Québec. Dans tous les documents de planification, la primauté du centre-ville de Montréal et la pérennité de ce statut sont clairement affirmées. Le projet Royalmount est en contradiction flagrante et avouée avec cette affirmation.

Le projet Royalmount ne sert pas l'intérêt public non plus en accélérant et en magnifiant le processus de « destruction créative » que l'investissement privé provoque quand il transforme la ville. Il est bon que la ville change et que des formes urbaines, des bâtiments et des équipements désuets soient éliminés au bénéfice de formes, structures ou espaces qui répondent mieux aux nouveaux besoins de la population. Le projet Royalmount ne correspond pas à cette image de la ville en changement. Il s'agit d'une tentative de remplacer des lieux vivants, aussi bien publics que privés, par un seul lieu, sous le contrôle d'une entité privée. Il a

pour effet escompté, sinon pour but explicite, d'affaiblir des rues principales, des centres commerciaux, des salles de spectacles existantes pour que ce projet privé fasse recette. En quelques années, il pourrait contrecarrer des décennies d'efforts pour dynamiser le centre-ville et les quartiers, des décennies de travail des administrations publiques, des groupes communautaires et des petits entrepreneurs pour que les habitants de Montréal aient accès à un centre-ville commun à tous et à des quartiers qui répondent à leurs besoins sans qu'ils aient besoin de faire des kilomètres en voiture.

On peut se demander s'il est du ressort de l'État de s'immiscer dans le marché commercial et d'intervenir dans le processus de concurrence entre acteurs privés. De nombreux pays européens n'ont pas hésité à le faire et ont institué des lois et règlements qui permettent de gérer le processus de développement commercial à l'échelle métropolitaine. Comme toute intervention (comme le contrôle des loyers par exemple), ces mesures peuvent avoir des effets pervers et n'ont pas toujours un effet majeur. Mais bien calibrées, elles peuvent malgré tout permettre de réduire les impacts négatifs d'actions privées et de contribuer au bien public. Il ne faut donc pas rester passif parce que, selon certains, le marché, libre de toute intervention, doit pouvoir décider où les gens vont magasiner et se divertir. Dans ce cas-ci, pour un projet de cette envergure, une intervention est absolument nécessaire et justifiée.

L'agglomération de Montréal, la Communauté métropolitaine de Montréal et le Gouvernement du Québec ne doivent donc pas hésiter à intervenir de manière ferme dans le projet Royalmount. Ils ont le droit de refuser à un promoteur et à une ville de réaliser un projet urbain qui aura un impact négatif sur la métropole. Ils peuvent le faire en exigeant qu'il porte tout le poids financier des travaux d'infrastructure et d'amélioration nécessaires à sa réalisation et, surtout, à sa réalisation sans impacts négatifs sur les infrastructures publiques et sur les autres municipalités. Et ils doivent le faire en affirmant que ce projet sera l'occasion d'une révision, longtemps attendue, des pratiques en matière de gestion du développement urbain.