



VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

Québec, le 22 novembre 2018

Monsieur Régis Labeaume, Maire de Québec
2, rue des Jardins
Québec (Québec) G1R 4S9

OBJET : Consultation publique sur le projet Le Phare (avis du 21 novembre révisé)

Monsieur le Maire,

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération. Par ses actions, Vivre en Ville stimule l'innovation et accompagne les décideurs, les professionnels et les citoyens dans le développement de milieux de vie de qualité, prospères et favorables au bien-être de chacun, dans la recherche de l'intérêt collectif et le respect de la capacité des écosystèmes. Vivre en Ville compte sur une équipe engagée, mais surtout compétente et rigoureuse, reconnue pour la richesse de son expertise. Elle comprend 25 professionnels et experts en urbanisme et en aménagement du territoire, dont 9 membres de l'Ordre des urbanistes du Québec.

Ce mémoire exprime donc l'avis de professionnels de Vivre en Ville qui cherchent à défendre pour Québec les meilleures décisions d'aménagement et d'urbanisme et les projets immobiliers les plus porteurs.

Globalement, Vivre en Ville soutient que le projet Le Phare présente des défauts majeurs le rendant inapproprié pour Québec et qu'il n'a pas fait l'objet d'un processus de consultation adéquat. De plus, il demeure présentement plusieurs incertitudes qui amenuisent les garanties de succès du projet du Phare : la réponse du marché quant à cette nouvelle offre de pieds carrés, la mise en place du réseau de transport collectif structurant, ainsi que le réaménagement de la tête des ponts sont des dossiers mouvants qui pourraient éventuellement compromettre le projet.

Ces éléments appellent à se donner plus de temps avant d'accepter les modifications réglementaires proposées, et à mener une réflexion plus approfondie sur le développement du site du projet.

Recommandation

Reporter la prise de décision quant aux modifications réglementaires proposées pour la réalisation du projet Le Phare.

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville

■ QUÉBEC

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue de Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9

T. 418.522.0011

■ MONTRÉAL

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4

T. 514.394.1125

■ GATINEAU

MAISON AUBRY

177, Promenade du Portage, 3^e étage
Gatineau (Québec) J8X 2K4

T. 819.205.2053



Le projet Le Phare : inadéquat pour Québec, à toutes les échelles du territoire

Pour Vivre en Ville, au-delà des considérations démocratiques, le projet Le Phare n'est tout simplement pas un « bon » projet pour Québec. Inadapté, mal localisé et cannibalisant le développement économique du secteur, le projet ne tient pas la route pour de nombreuses raisons. Quelle que soit l'échelle à laquelle on l'évalue, il apparaît inadéquat.

À l'échelle du bâtiment

Au sein du complexe de bâtiments proposés par le projet du Phare, c'est principalement la tour de 65 étages qui pose problème pour Vivre en Ville.

Le choix de construire une tour d'une telle hauteur, dépassant de près du double le plus haut bâtiment de la région ainsi que la hauteur maximale établie au PPU, est une position controversée qui se justifie difficilement par des arguments rationnels ou sensibles, mais qui semble plutôt être motivée par une décision arbitraire. Nous y voyons un gabarit et une architecture empruntés, déconnectés de la personnalité de la ville et hors échelle. L'époque actuelle et les spécificités de la ville de Québec appelleraient plutôt à un projet à échelle humaine misant sur la qualité de vie et la résilience. Peut-être pertinent à d'autres époques ou dans des contextes diamétralement différents de celui de Québec et de Sainte-Foy, un tel projet de tour de plus de 60 étages a d'ailleurs provoqué la consternation chez de nombreux architectes et professeurs. L'opposition à la tour du Phare est de plus quasi unanime de la part des futurs et des jeunes architectes (Regroupement des jeunes architectes du Québec pour une ville à échelle humaine et Étudiants de l'école d'architecture de l'Université Laval, 2015), démontrant que l'audace et la modernité ne se mesurent pas en nombre d'étages.

Le succès d'un projet architectural réside en très grande partie dans son intégration harmonieuse au milieu existant et son adéquation au contexte. Or, l'implantation d'une tour d'une telle envergure dans le contexte du plateau de Sainte-Foy, où les hauteurs des bâtiments avoisinants sont de faibles à moyennes et où les terrains vacants, les stationnements de surfaces et les infrastructures routières sont omniprésentes, laissent dubitatifs, voire craintifs en raison des contrastes extrêmes engendrés.

L'intention de marquer l'entrée de ville n'a pas à être prise en charge par un seul édifice. Des bâtiments de plus faibles hauteurs d'une architecture audacieuse, des aménagements modernes, conviviaux et à échelle humaine auraient très bien pu être spectaculaires et marquer l'image de la ville pour tous ceux qui y arrivent.

Faire valoir que la seule alternative à la tour de 65 étages serait l'implantation de quatre édifices massifs comme des blocs de glace est un faux dilemme. La Ville de Québec a la responsabilité de prendre en charge la planification de son aménagement et pourrait restreindre le nombre de pieds carrés concentrés sur un seul îlot, afin de respecter les objectifs du PPU ainsi que ses objectifs de consolidation et de développement pour les autres secteurs.



À l'échelle de la rue

En raison de la hauteur très imposante de la tour principale, le projet risque à l'échelle du piéton d'apparaître démesuré et d'engendrer un sentiment d'oppression. Il est évident que le projet ne contribuerait pas à l'échelle humaine du lieu, bien au contraire. Déjà inhospitalier pour les piétons, l'îlot devra être ceinturé de basiliaires et de façades extrêmement intéressantes et conviviales, en plus du réaménagement des trottoirs, pour être considéré agréable. Encore là, la tour risque d'amplifier un effet de corridor de vent et de causer un inconfort climatique très peu propice à la marche et à l'animation de la rue.

La volonté de doter le projet d'une place publique est à saluer. Toutefois, on peut douter de la pertinence et de la plus-value qu'amènera cette place publique à l'animation et à l'urbanité du secteur. Nous soulignons l'amélioration de la place publique proposée, semblant plus accueillante et animée dans la deuxième mouture du projet que dans sa première version. Toutefois, elle entretient encore peu de relation avec la rue et apparaît tournée sur elle-même. La place semble ainsi très peu connectée à l'extérieur et au milieu environnant. Outre les usagers du complexe du Phare, on peut se questionner sur les éventuels utilisateurs de la place publique : combien de résidents, travailleurs ou visiteurs seront en effet à distance d'une marche d'agrément (rayon de 400 m) de la place, et dans quelles conditions pourront-ils s'y rendre? Ce qui mène à poser la question suivante : s'agit-il vraiment d'un espace public, ou d'une place exclusivement destinée aux utilisateurs du Phare?

Plusieurs architectes de Québec qui se sont attardés à analyser Le Phare dans le contexte de notre climat remettent en question la pertinence d'une place publique flanquée d'une tour et entourée d'imposants bâtiments. Le niveau de confort de la place publique créée risque d'être quasi nul étant donnée l'importante probabilité que de forts vents l'assailent et en raison de l'exposition solaire limitée, et ce à l'année. Le confort climatique est pourtant un principe de base du succès d'un espace public.

À l'échelle du quartier

À l'échelle du quartier, il apparaît évident que ce projet viendrait cannibaliser la vitalité du secteur au lieu de la renforcer. De l'aveu de Michel Dallaire, c'est l'équivalent de ce qu'on a construit sur le boulevard Laurier dans les 10 dernières années. Et c'est bien là le problème! Pourquoi ne pas combler toutes les dents creuses et les stationnements de surface du secteur, pour animer l'ensemble du quartier, tel qu'il est maintes fois énoncé dans le PPU du plateau centre de Sainte-Foy? Ces pieds carrés seraient beaucoup mieux mis à profit s'ils étaient répartis afin de consolider les espaces sous-utilisés à l'échelle du secteur multifonctionnel régional Laurier, mais aussi à celle de toute l'agglomération.

C'est une chose qu'un promoteur immobilier ne se donne pas comme mission prioritaire de respecter la planification d'un secteur. C'en est une autre, par la concentration d'une telle quantité de pieds carrés sur un seul site, que la Ville de Québec permette de carrément compromettre pour de nombreuses années les opportunités de consolidation du quartier, voire de la ville.

Par ailleurs, à l'échelle du secteur Laurier, la localisation du projet du Phare, et donc de l'essentiel du développement immobilier des prochaines années, laisse perplexe. Le



développement sera en effet concentré dans la section la moins accueillante de ce pôle multifonctionnel : à l'extrême ouest du quartier, sur un site jouxtant des échangeurs autoroutiers. Il s'agit en fait d'un site où introduire un dynamisme urbain et une qualité de vie urbaine apparaît extrêmement difficile, voire inapproprié. À une distance de marche trop éloignée du cœur commercial du boulevard Laurier, la localisation du Phare compromet toute possibilité de synergie avec le tissu économique existant. Il n'y aura en fait que très peu de synergies à créer, puisque le site est en quelque sorte dans un cul-de-sac autoroutier.

À l'échelle de l'agglomération

À l'échelle de l'agglomération de Québec, c'est encore une fois l'ampleur du projet du Phare qui suscite l'interrogation. Avec une nouvelle offre de 3 millions de pieds carrés, on peut s'attendre à ce que même les autres secteurs de la ville soient affectés dans leur dynamisme économique. Plutôt que d'être une locomotive de développement, Le Phare risque de créer un déséquilibre et d'affaiblir le reste de l'agglomération. Intensifier de façon drastique l'offre résidentielle, commerciale et surtout de bureaux sur un seul site risque de compromettre la vitalité du centre-ville actuel, ainsi que le développement des autres pôles que la Ville de Québec souhaite créer (tel que le secteur D'Estimauville, notamment).

Vivre en Ville soutient l'avis d'un collectif de professeurs de l'Université Laval affirmant que « Les progrès en design urbain des 20 dernières années mettent plutôt de l'avant des modèles d'agglomérations fondés sur la mise en réseau de pôles de centralité regroupant chacun des espaces publics conviviaux, des services quotidiens et un accès facile à des transports collectifs efficaces. Ces polarités doivent miser sur l'intensification douce de secteurs déjà urbanisés mais sous-utilisés, permettant à la fois aux promoteurs de faire des investissements profitables, aux gouvernements de rentabiliser les infrastructures publiques, et aux citoyens de bonifier leur qualité de vie au quotidien. » (Le Devoir, 27 février 2015. <http://goo.gl/9Y2B3M>)

Vivre en Ville tient également à souligner qu'un projet immobilier ne peut être considéré comme du développement économique, puisque les pieds carrés construits sur un site donné ne seront tout simplement pas construits ailleurs dans l'agglomération, l'immobilier répondant à une demande peu élastique. Par un effet de vases communicants, le projet du Phare risque davantage de drainer le développement économique de la région, plutôt que de le dynamiser.

Enfin, dans un tout autre ordre d'idée, il importe de mentionner que les impacts sur le paysage du projet Le Phare n'ont pas été évalués. L'intégration de la tour à la silhouette de la ville laisse perplexe, créant une flèche imposante à l'ouest de la ville, déconnectée des autres tours et bâtiments emblématiques de la ligne d'horizon de Québec.



Le consensus social du PPU contourné

Le Phare veut prendre place dans un secteur qui a fait l'objet d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) adopté en 2012 à la suite d'une consultation exemplaire. Les PPU permettent de préciser la vision pour un secteur, non seulement pour la Ville, mais aussi pour les citoyens et même pour les promoteurs. Les résidents du secteur du plateau centre de Sainte-Foy ont ainsi eu l'occasion de se forger une opinion et de la froter à la volonté politique et au savoir-faire des professionnels. C'est une sorte de consensus qui a été établi avec les citoyens, à travers lequel ceux-ci perdaient leur droit aux référendums, mais étaient en revanche assurés du respect de la planification établie (orientations, normes, gabarits à respecter, etc.). En décidant, avec le projet du Phare, de contourner le processus entrepris avec la population, la Ville interrompt le dialogue. Il sera d'ailleurs difficile pour elle de le reprendre de façon crédible.

La Ville a choisi d'utiliser l'outil réglementaire prévu à l'article 74.4 de la Charte de la Ville de Québec pour encadrer de façon particulière le projet du Phare, au motif que cet outil vise selon elle à obtenir un règlement plus modulable et sur mesure, avec lequel la Ville peut intégrer des dispositions particulières, dont certaines n'auraient pas pu être incluses dans le cadre habituel d'une modification au zonage. En proposant un règlement en vertu de l'article 74.4, la Ville vient confirmer le caractère d'exception du projet du Phare. Aucune modification au Programme particulier d'urbanisme (PPU) du plateau centre de Sainte-Foy ne sera nécessaire, ni aucun changement au zonage (Ville de Québec, 2018).

En utilisant l'article 74.4, la Ville de Québec n'assujettit pas le projet Le Phare aux règles et critères du PPU. Outre le fait que la hauteur maximale de 29 étages permise au PPU serait plus que doublée par le projet du Phare, Vivre en Ville déplore que les principales orientations et objectifs du PPU soient balayés du revers de la main.

Voici quelques extraits du Programme particulier d'urbanisme (PPU) du plateau centre de Sainte-Foy auxquels contrevient le projet Le Phare. Par le développement de 3 millions de pieds carrés de bureaux, résidences et commerces concentré sur le seul îlot du Phare, le projet viendra assécher la demande dans le secteur et ainsi compromettre la consolidation des autres sites sous-utilisés, un des objectifs « phares » du PPU. La création de milieux de vie à échelle humaine est également au cœur du document, une intention que le projet du Phare est loin de respecter.

Vision d'aménagement :

Les abords des artères se seront densifiés et bénéficieront d'un encadrement bâti soutenu, dans le respect des milieux voisins de plus faible intensité. Leur réaménagement aura permis de les mettre en valeur et de les rendre plus conviviales pour l'ensemble des usagers;

Grandes orientation d'aménagement et de développement :

1. *Soutenir la poursuite du développement du plateau centre de Sainte-Foy conformément aux objectifs de consolidation, de diversification et de densification du PDAD, en assurant une présence plus élevée de la fonction résidentielle tout en soutenant la poursuite de la croissance des activités économiques en harmonie avec les autres fonctions en place.*



2. *Faire du plateau centre de Sainte-Foy un lieu vivant où la qualité de vie prédomine et que les citoyens s'approprient, en aménageant l'espace public de manière à créer un environnement enrichissant, agréable et aux qualités dignes d'un réel centre urbain, en créant des lieux publics propices aux rassemblements et en concevant les nouveaux aménagements et bâtiments dans le respect de l'échelle humaine et du confort climatique du domaine public.*

Objectifs spécifiques à l'égard de la consolidation du développement :

- *Valoriser l'espace urbain par une densification graduelle et l'insertion de nouvelles constructions, en priorité :*
 - *Sur les sites sous-utilisés et les stationnements en bordure des principales artères du secteur;*
 - *Sur les terrains institutionnels sous-développés;*
 - *Sur les terrains vacants et les îlots à requalifier.*
 - *Prévoir une répartition équilibrée des hauteurs permettant de :*
 - *développer un profil urbain cohérent, proportionnel à la largeur des voies;*
 - *soutenir une consolidation continue des artères;*
 - *maintenir des composantes à l'échelle humaine en front de rue;*
 - *éviter les disparités d'échelle marquées par rapport aux milieux construits;*
 - *optimiser le confort climatique et l'ensoleillement.*
- À cette fin, prévoir :*
- *des hauteurs accrues aux principaux noeuds en rive nord du boulevard Laurier, variant de 17 à 29 étages d'est en ouest;*
 - *une modulation des volumes et leur diminution vers les quartiers résidentiels.*

Source : Ville de Québec, 2012. Programme particulier d'urbanisme du plateau centre de Sainte-Foy.

Le processus de consultation : une démarche précipitée et contraire aux principes de participation publique

Vivre en Ville déplore le peu de place accordée à l'expression des préoccupations et des attentes des citoyens au sujet du projet soumis par le promoteur. Le Phare est un projet immobilier hors norme qui marquerait le paysage de Québec pour des générations. La région entière est en fait concernée, ce qui aurait mérité à tout le moins un processus de participation publique en bonne et due forme, où tous les citoyens auraient eu l'opportunité de faire entendre leur avis, et où les commentaires émis auraient été véritablement considérés. En fait, en raison de la nature du projet et de sa localisation comme porte d'entrée de Québec, tout plaiderait pour la mise en place d'une consultation exemplaire. Or, les citoyens ont plutôt eu droit à une consultation minimaliste visant essentiellement à informer, un processus qui n'est absolument pas à la hauteur de ce projet hors norme.

En outre, le moment est mal choisi pour précipiter une consultation. Avec le projet de loi 122, la Ville de Québec vient d'obtenir le pouvoir de mettre fin aux référendums citoyens, à la condition d'adopter une politique de consultation publique conforme aux meilleures pratiques. Elle travaille actuellement à cette politique, à laquelle des projets comme le Phare seront assujettis. En tenant présentement une consultation minimaliste, la Ville profite d'une situation transitoire qui va à l'encontre de l'esprit de la Loi qui a mis fin aux référendums, et outrepassé plusieurs principes élémentaires d'une démarche crédible de participation publique.



Rappelons certaines des exigences gouvernementales pour l'élaboration d'une politique de participation publique, qui font également partie des règles de l'art de la participation publique recensées par l'Institut du Nouveau Monde (INM) :

- **Consultation en amont de la prise de décision** - Les citoyens sont impliqués tôt dans le processus et le contexte est favorable pour qu'ils puissent influencer concrètement le projet.
- **Réelle capacité d'influence des citoyens** - La participation publique permet aux citoyens d'influencer le projet, car leurs suggestions sont réellement prises en compte.
- **Modulation des règles en fonction notamment de l'objet de la modification, de la participation des citoyens ou de la nature des commentaires formulés** - La démarche de participation est adaptée au contexte, à l'ampleur, aux objectifs et aux contraintes du projet. Plusieurs approches complémentaires peuvent être mises à contribution.
- **Mécanisme de reddition de comptes à l'issue du processus** - Un mécanisme de suivi permet aux citoyens de savoir si leurs contributions ont été considérées. Cela renforce la crédibilité et l'importance de la démarche de participation.

Sources : Ville de Québec, s.d. [<https://www.ville.quebec.qc.ca/citoyens/participation-citoyenne/politique-de-participation-publique/index.aspx>] et INM, 2017. [https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs_ville/diagnostic-participation-publique.pdf]

La Ville de Québec a pourtant déjà fait preuve de professionnalisme et d'ouverture lors de consultations publiques de grande envergure, par exemple lors de l'élaboration des programmes particuliers d'urbanisme (PPU) ou, plus récemment, sur le projet de réseau structurant de transport collectif.

En bref, un projet que nous risquons de regretter

Pour conclure, Vivre en Ville craint que l'ensemble de ces éléments fassent du Phare un projet que les résidents et les gens d'affaires de Québec regretteront. Le Phare ne pourra tenir ses promesses mirobolantes de milieu agréable et dynamique, et risque plutôt d'être décevant, même pour son promoteur.

La Ville de Québec doit réfléchir davantage et repousser les modifications réglementaires proposées pour la réalisation du projet Le Phare, pour le moment précipitées considérant l'ampleur du projet.

Nous méritons mieux. Québec mérite mieux. Nous souhaitons des projets différents, spécifiquement adaptés à la richesse et au potentiel de Québec, et respectueux de la vision d'aménagement développée avec les citoyens. Nous souhaitons une ville moderne, conviviale et à échelle humaine.

Le directeur général,

Christian Savard

Contact :

Christian Savard, Directeur général
418-522-0011, poste 3111
christian.savard@vivreenville.org