

MÉMOIRE DE L'INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

Présenté devant la Commission d'aménagement du territoire
dans le cadre du projet de loi no 121 : *Loi augmentant
l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du
Québec*

Avril 2017

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	3
1. Présentation de l'Institut de développement urbain du Québec.....	4
2. Reconnaissance du statut de métropole.....	4
2.1. Développement économique et au service de ses citoyens.....	4
a) Soutien aux entreprises et création de SDC.....	5
b) Accueil et accompagnement des immigrants.....	6
3. Enjeux pour l'immobilier non-résidentiel.....	7
3.1. Modification de l'article 89.....	7
3.2. Immeubles dangereux.....	8
3.3. Droit de premier refus (préemption).....	8
3.4. Logement abordable et familial.....	9
Conclusion.....	11
Références.....	13

Introduction

Le 8 décembre dernier, à l'Assemblée nationale du Québec, le premier ministre du Québec, monsieur Philippe Couillard, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et ministre de la Sécurité publique et ministre responsable de la région de Montréal, monsieur Martin Coiteux, et le maire de la Ville de Montréal, monsieur Denis Coderre, ont signé une Déclaration sur la reconnaissance du statut particulier de la métropole, faisant suite au dépôt à l'Assemblée nationale du projet de loi 121, *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec*. Qualifié de « changement historique »¹ par le premier ministre, ce projet de loi a comme objectif de décentraliser des pouvoirs du gouvernement du Québec vers la Ville de Montréal.

La reconnaissance du statut de métropole pour la Ville de Montréal par le gouvernement du Québec est une étape importante dans l'évolution des relations entre les deux entités : l'adoption du projet de loi 121 et la signature de l'Entente-cadre (la Déclaration) qui l'accompagne donneront à la Ville des outils qu'elle revendique depuis des années. L'Institut de développement urbain se réjouit de voir l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal s'accroître, au moment où un vent d'optimisme souffle sur celle-ci.

L'IDU souhaite profiter de la tribune que lui offre la commission parlementaire pour parler de ses ambitions pour la Ville de Montréal et remettre de l'avant des positions qui lui sont chères. Parallèlement, il désire s'entretenir de certains aspects du projet de loi qui préoccupent ses membres : les dispositions sur les immeubles dangereux, le droit de premier refus et celles portant sur les logements familiaux et abordables, entre autres, appellent à la vigilance. L'IDU est d'avis qu'une fois ces dispositions étudiées plus attentivement, une adoption rapide du projet de loi 121 sera bénéfique pour la Ville de Montréal et l'ensemble de ces citoyens.

¹ <https://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiques/details.asp?idCommunique=3103>

1. Présentation de l'Institut de développement urbain du Québec

L'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est un organisme fondé en 1987, qui regroupe les plus importants propriétaires immobiliers du Québec, des promoteurs et des gestionnaires de même que des professionnels et fournisseurs de services de l'industrie. Outre sa mission générale qui consiste à favoriser le progrès de l'industrie immobilière et le développement urbain responsable au Québec, l'IDU veille à défendre les intérêts communs des 2500 personnes représentant les 250 entreprises membres qui le constituent, à assurer l'adoption de politiques urbaines efficaces et à maintenir un climat de bonnes relations entre ses membres, les différents paliers de gouvernement et la communauté en général.

L'IDU a toujours vu grand pour la Ville de Montréal. En août 2016, lorsque le Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique a déposé son rapport intitulé « Pour une métropole en affaires », il a tout de suite donné son appui aux recommandations émises par les auteurs. Ce rapport dressait un portrait positif de la Ville en matière d'attractivité et de compétitivité. L'IDU s'accordait avec le fait qu'une ville « qui contrôle judicieusement ses dépenses, qui s'appuie sur une fiscalité juste, verte, compétitive, ainsi qu'adaptée au statut de métropole et qui fait le choix de réhabiliter ses infrastructures devient une précieuse alliée de la croissance durable, de l'économie et de l'emploi ».²

2. Reconnaissance du statut de métropole

En accompagnement du projet de loi 121, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire a élaboré une Entente-cadre intitulée, le « Réflexe Montréal », qui vient définir les relations à venir entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Ce « Réflexe Montréal » se traduit concrètement par « l'ajout d'un « Chapitre Montréal » dans toutes les politiques économiques et sociales identifiant clairement les impacts socio-économiques et financiers sur la métropole des mesures mises de l'avant

² HUBERT, Anne-Marie et al. (2016). *Pour une métropole en affaires*. Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique, p.11.

par le gouvernement du Québec » et « la consultation de la Ville par le gouvernement en temps utile sur les lois, les règlements, les programmes, les politiques ou les directives qui la concernent ou l'affectent directement ».³ Pour l'IDU, l'avènement de ce « Réflexe Montréal » par le gouvernement du Québec est un geste significatif et porteur pour l'avenir de la Ville.

Bien qu'elle ne fasse pas partie du préambule du projet de loi 121, l'Entente-cadre est tout aussi importante que le projet de loi, car c'est elle qui ramène la spécificité de la Ville de Montréal au centre de ses relations avec le gouvernement provincial. C'est à travers cette entente que le gouvernement s'engage à conclure et à mettre en œuvre avec la Ville des ententes sectorielles dans divers domaines tels l'habitation, la lutte contre l'itinérance, l'immigration, la culture et le patrimoine, pour ne nommer que ceux-là⁴.

2.1. Développement économique et services aux citoyens

a) Soutien aux entreprises et création de SDC

La capacité d'intervention de la Ville de Montréal en matière de développement économique sera bonifiée par le le projet de loi 121 et l'entente-cadre entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Les articles 7 et 13 s'y réfèrent.

Le projet de loi 121 vient modifier l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal par l'insertion, après l'article 10, des articles 10.1 et 10.2. Concrètement, le projet de loi introduit de nouveaux pouvoirs qui donneront plus de latitude à la Ville de Montréal pour octroyer des subventions ou des d'autres formes de soutien financier à des entreprises,

³ ENTENTE-CADRE SUR LES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET DE LA VILLE DE MONTRÉAL POUR LA RECONNAISSANCE DU STATUT PARTICULIER DE LA MÉTROPOLE entre Le Gouvernement du Québec, représenté par monsieur Martin Coiteux, ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, ministre de la Sécurité publique et ministre responsable de la région de Montréal ET La Ville de Montréal, représentée par monsieur Denis Coderre, maire, page 3.

⁴ *Ibidem*, p.3.

tout en élargissant ses pouvoirs relativement à la création de nouvelles sociétés de développement commercial (SDC).

Non seulement la Ville de Montréal pourra, de sa propre initiative, courtiser les entreprises étrangères et leur proposer des incitatifs à venir s'installer sur son territoire en leur proposant des subventions ou des avantages fiscaux, elle pourra dédommager les commerçants des inconvénients subis par la réhabilitation nécessaire des infrastructures municipales. Bien que l'IDU comprenne la motivation des autorités à cet égard et qu'il appuie l'initiative, il lui importe d'indiquer clairement que toute utilisation de ces pouvoirs doit se faire dans un contexte où les objectifs poursuivis sont clairs et partagés par tous, à travers des programmes spécifiques. L'IDU a toujours témoigné une certaine réticence à l'endroit d'interventions publiques dans des marchés privés. L'IDU a d'ailleurs documenté à plusieurs reprises les effets pervers de certaines de ces interventions. Par exemple, au sujet des dédommagements en cas de travaux, bien avant l'instauration d'un crédit de taxes, ce qui prime aux yeux de l'IDU, c'est que la Ville de Montréal mette tout en œuvre pour réduire au maximum la durée des travaux de réfection d'infrastructures afin de minimiser les dommages aux commerçants.

À l'intérieur de l'entente, le gouvernement versera 50 millions annuellement à la Ville de Montréal à partir de 2021-2022, afin de soutenir sa stratégie de développement économique. D'ici là, ce fonds sera doté d'une enveloppe de 10 millions \$ en 2017-2018, de 20 millions \$ en 2018-2019, de 30 millions \$ en 2019-2020, de 40 millions \$ en 2020-2021 pour atteindre les 50 millions \$ en 2021-2022.⁵ En vertu du développement d'un plan économique conjoint entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, ces derniers « arrimeront leurs interventions économiques sur le territoire de Montréal afin qu'elles convergent vers le meilleur intérêt de l'économie de la métropole et du

⁵ ENTENTE-CADRE SUR LES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET DE LA VILLE DE MONTRÉAL POUR LA RECONNAISSANCE DU STATUT PARTICULIER DE LA MÉTROPOLE entre Le Gouvernement du Québec, représenté par monsieur Martin Coiteux, ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, ministre de la Sécurité publique et ministre responsable de la région de Montréal ET La Ville de Montréal, représentée par monsieur Denis Coderre, maire p.5

Québec ».⁶ « La gestion des aides financières octroyées par la Ville, incluant le choix des projets qui se verront attribuer des subventions, sera sous l'unique responsabilité de la Ville de Montréal ».⁷

b) Accueil et accompagnement des immigrants

La Ville de Montréal s'est largement construite par l'immigration et encore aujourd'hui, la majorité des immigrants choisit de s'établir à Montréal. En fait, la croissance démographique de Montréal, comme celle du Québec, dépend de l'immigration. Sans l'apport annuel de dizaines de milliers de personnes qui viennent s'établir au Canada, Montréal et Québec vivraient un déclin démographique.

Par le passé, l'IDU a eu l'occasion de prendre position sur l'importance de l'immigration et l'accompagnement des personnes immigrantes afin qu'elles contribuent le plus rapidement possible à l'économie métropolitaine.

L'article 8 du projet de loi 121 vient modifier l'annexe C de l'article 12.1. de la Charte de la Ville de Montréal par l'insertion de deux articles (12.2 et 12.3). De manière concrète, le Bureau d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal pourra déterminer les besoins pour son territoire, mais ne pourra sélectionner les immigrants.

Les nouveaux pouvoirs octroyés à la Ville de Montréal relativement à l'accueil et l'accompagnement des personnes immigrantes constituent en ce sens une bonne nouvelle, mais ces nouveaux pouvoirs en matière d'immigration devront s'accompagner de nouveaux moyens financiers afin d'en faciliter le déploiement.

3. Enjeux pour l'immobilier non-résidentiel

3.1. Modification de l'article 89

L'article 5 du projet de loi 121 vient modifier l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal en abaissant à 15 000 m² la superficie des projets pouvant être autorisé par le

⁶ *Ibid.* p.6

⁷ *Ibid.*, p.6

conseil de Ville hors du « centre des affaires » et ce, nonobstant tout règlement d'arrondissement. Auparavant, la superficie devait excéder 25 000 m². Bien que le projet de loi 122, qui s'adresse à l'ensemble des municipalités du Québec, contienne des dispositions spécifiques qui retirent le processus d'approbation référendaire des projets immobiliers, cette disposition du projet de loi 121 reste pertinente, pour le moment, pour l'IDU, en ce sens qu'elle retire certains pouvoirs aux arrondissements en faveur de la ville-centre. C'est un élément particulièrement important en ce qui a trait au développement des grands projets. L'IDU se montre très satisfaite de cette disposition.

3.2. Immeubles dangereux

Bien que la disposition du projet de loi 121 portant sur les immeubles dangereux concerne le monde de l'immobilier en général, l'Institut de développement urbain n'y voit pas d'enjeu à proprement parler pour ses membres. L'article 12 du projet de loi 121 vient modifier l'article 50.5 par l'insertion d'un article supplémentaire qui stipule que la Ville de Montréal pourra, si les travaux n'ont pas été effectués, acquérir de gré à gré ou exproprier un immeuble faisant l'objet d'un avis de détérioration depuis 60 jours ou plus et qu'elle pourra ensuite vendre l'immeuble ou le donner à certains organismes publics.

3.3. Droit de premier refus (préemption)

Une sous-section complète vient s'ajouter à l'article 151 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal, modifiée par l'article 17 du projet de loi 121. La compréhension de l'IDU est la suivante. Les nouvelles dispositions semblent vouloir donner le pouvoir à la Ville, suite à l'émission d'un avis à cet effet, de devenir dans les 60 jours suivant l'avis l'acheteur prioritaire de l'immeuble, qui ne peut être cédé à un tiers pendant cette période. Ce droit de préemption a une durée de dix ans. De plus, le propriétaire de l'immeuble devra aviser la Ville de toute vente proposée. L'article 151.2. stipule que « La Ville détermine par règlement le territoire sur lequel le droit de préemption peut être exercé et les fins municipales pour lesquelles des immeubles peuvent être acquis ». L'IDU s'interroge sur la notion de « fins municipales » et demande au législateur de préciser ce qui peut être considérée à des « fins municipales ». Néanmoins, l'IDU reconnaît que ce

droit n'ouvre pas la porte à des achats tout azimut par la Ville, qui ne fixe pas non plus le prix d'achat de l'immeuble, qui devra se faire à la valeur de l'expropriation.

3.4. Logement abordable et familial

Le projet de loi 121 vient modifier l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal, en insérant une sous-section (16.1) après l'article 177. L'IDU est d'avis que cette nouvelle disposition du projet de loi soulève plusieurs interrogations et se doit d'être mieux balisée que dans la forme actuellement proposée. L'IDU tient à s'assurer que l'on n'assiste pas à un changement de paradigme par rapport à la politique actuelle de la Ville.

L'IDU veut avant tout s'assurer que cette nouvelle disposition du projet de loi ne constitue pas un transfert de responsabilité du secteur public vers le secteur privé, sans assurance que les moyens suivront. Dans le projet de loi 121 tel que proposé, la Ville pourra, par règlement, assujettir la délivrance de tout permis de construction d'unités résidentielles à la construction de logements dits abordable ou familial, au paiement d'une contrepartie ou à la cession d'un terrain en sa faveur. Ce pouvoir s'ajoutera aux outils de planification et de réglementation des arrondissements aux mêmes effets. C'est le règlement municipal qui fixera les règles permettant de déterminer le nombre et le type d'unités de logement abordable ou familial qui pourront être exigés, la somme à être versée ou les caractéristiques de l'immeuble à céder.

La Stratégie d'inclusion de la Ville de Montréal mise en place en 2005 et modifiée en décembre 2015 visait à faire contribuer les promoteurs sur une base incitative et volontaire. Cette contribution pouvait prendre diverses formes : réalisation de projets clef en main pour le compte d'organismes communautaires, cession de terrains ou de bâtiments, inclusions de logements abordables, versement de contribution à un Fonds de compensation pour répondre à des situations particulières. La Ville demandait une contribution telle que le propose le projet de loi uniquement lorsqu'il y avait une demande de modification de zonage. Le projet de loi 121 propose d'étendre cette contribution à tous les projets de développement immobilier. L'IDU manifeste un véritable malaise devant l'absence de précisions quant à cette disposition. Des questions

restent sans réponse. Il souhaite que cette politique soit décidée par la ville-centre et que les mêmes règles s'appliquent partout sur son territoire. Malheureusement, le projet de loi 121 ne va pas aussi loin.

La notion de logement « familial » est un concept abstrait qui n'existe nulle part pour le moment dans les lois et les règlements municipaux actuels. Par l'introduction de cette définition, le projet de loi crée une nouvelle catégorie, aux critères à première vue aléatoires car difficiles à définir, qui demande à être mieux expliquée et décrite.

Conclusion

Les villes, et particulièrement les zones métropolitaines de plus de 500 000 habitants, constituent les moteurs économiques principaux des nations. Leurs responsabilités s'accroissent de multiples façons, en Occident et partout dans le monde. Au Québec, elles jouent un rôle accru en matière d'immigration, de sécurité publique, d'environnement et d'habitation, pour ne nommer que ces exemples. Les villes doivent maintenant en faire davantage pour faire la promotion de leurs attraits et offrir des infrastructures et des services adéquats à leur population.

Le Québec compte parmi ses neuf grandes villes une seule métropole, Montréal, à qui il incombe de grandes responsabilités. La Ville de Montréal doit avoir accès à un coffre d'outils lui permettant de répondre aux besoins de sa population et d'intensifier ses efforts en matière de développement économique.

Le projet de loi 121 et l'Entente-cadre instaurant le « Réflexe Montréal » ont été bien reçus par les autorités municipales et constituent une excellente nouvelle pour l'IDU. Le projet de loi 121 et l'Entente-cadre arrivent à point nommé, dans une période d'effervescence et d'optimisme pour la Ville.

L'IDU a relevé quelques enjeux du projet de loi 121, qui préoccupent ses membres. La Ville de Montréal se verra attribuer de nouveaux pouvoirs en ce qui a trait à l'octroi de subventions et autres formes de soutien financier à des entreprises, tout en élargissant ses pouvoirs relativement à la création de sociétés de développement commercial (SDC). L'implantation d'un Bureau d'intégration des nouveaux immigrants, chargé de déterminer les besoins de la Ville sur son territoire, devrait aller de pair avec le financement permettant son déploiement.

L'IDU voit d'un bon œil les modifications apportés par le projet de loi à l'article 89 et les dispositions concernant les immeubles dangereux, même s'il s'interroge sur la notion de « fins municipales » et demande au législateur de préciser ce qui peut être considéré à des

« fins municipales ». Toutefois, la question du logement abordable et familial suscite des réserves. L'IDU enjoint le législateur à revoir certaines de ses dispositions.

Par-dessus-tout, l'IDU est heureux de constater que le dialogue entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal s'intensifie. Malgré certaines questions et réserves, il souhaite l'adoption du projet de loi 121 dans les meilleurs délais. L'IDU prend le pari que cette décision de l'Assemblée nationale contribuera à l'enthousiasme qui règne présentement dans la grande région métropolitaine.

RÉFÉRENCES

ENTENTE-CADRE SUR LES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET DE LA VILLE DE MONTRÉAL POUR LA RECONNAISSANCE DU STATUT PARTICULIER DE LA MÉTROPOLE entre Le Gouvernement du Québec, représenté par monsieur Martin Coiteux, ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, ministre de la Sécurité publique et ministre responsable de la région de Montréal ET La Ville de Montréal, représentée par monsieur Denis Coderre, maire.

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC. *Étude portant sur la diversification des sources de revenus des villes québécoises*. 2014.

HUBERT, Anne-Marie *et al.* (2016). *Pour une métropole en affaires*. Comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique.

<http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1004645/montreal-statut-metropole-quebec>

<http://www.journaldequebec.com/2016/12/08/une-loi-taillée-sur-mesure-pour-Montreal>

<https://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/communiqués/details.asp?idCommunique=3103>

http://www.ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/SOMMET_FR/MEDIA/DOCUMENTS/dynamique_des_finances_municipales.pdf