Mémoire

CAT – 023M
C.P. – P.L. 121
Autonomie et pouvoirs de la Ville de Montréal

UNE MÉTROPOLE AVEC LES MOYENS QUI CORRESPONDENT À SES AMBITIONS

ÉQUITÉ, TRANSPARENCE ET ÉCOFISCALITÉ

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des Consultations particulières et auditions spéciales sur le projet de loi 121, Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec

Mars 2017

VIVRE EN VILLE
la voie des collectivités viables

MISSION

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.

Polyvalente, rigoureuse et engagée, l'équipe de Vivre en Ville déploie un éventail de compétences en urbanisme, mobilité, verdissement, design urbain, politiques publiques, efficacité énergétique, etc. Cette expertise diversifiée fait de l'organisation un acteur reconnu, tant pour ses activités de recherche, de formation et de sensibilisation que pour son implication dans le débat public et pour ses services de conseil et d'accompagnement.

CREDITS

COORDINATION

Jeanne Robin, directrice générale adjointe
Christian Savard, directeur général

RECHERCHE ET REDACTION

Catherine Craig-St-Louis, conseillère à la direction générale

REMERCIEMENTS

L'équipe de Vivre en Ville remercie également ses partenaires pour leur contribution à sa réflexion.

Sommaire

Vivre en Ville salue l'intention du gouvernement du Québec de doter la Ville de Montréal des moyens à la hauteur de son rôle de métropole. Le projet de loi 121 donne sur certains aspects des pouvoirs significatifs à la Métropole, et ces moyens d'intervenir semblent cruciaux à Vivre en Ville dans toute démarche d'aménagement et de contrôle rationnels du territoire.

Ce mémoire approfondit certains aspects abordés dans le projet de loi : les modifications en matière de logement abordable ou familial (art. 18), de droit de préemption (art. 17) et celles portant sur le changement de seuil pour l'autorisation de projets en dépit d'un règlement d'urbanisme (art. 5), notamment. L'Entente-cadre « Réflexe Montréal » a également retenu l'intérêt de Vivre en Ville.

Le projet de loi 121 est un nouveau pas dans la redéfinition, amorcée depuis quelque temps, des relations entre Québec et les municipalités. Cette dernière étape législative (combinée à celle du projet de loi 122 qui doit encore passer l'étape de l'étude article par article) fait droit à un certain nombre de demandes de la Ville de Montréal. Elle met la table pour le chantier plus fondamental à ouvrir sur la compétence, partagée entre le gouvernement et les municipalités, qu'est l'aménagement du territoire. La dernière section de ce mémoire appelle à ce travail nécessaire en vue de soutenir, à travers un aménagement du territoire rationnel et cohérent, le développement d'une société prospère, inclusive et durable.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Dans ce mémoire, les recommandations applicables via le projet de loi 121 sont qualifiées de « Recommandations spécifiques », tandis que les travaux à entreprendre en marge de ce projet de loi sont qualifiés de « Chantiers ».

> **Recommandation spécifique 1**
>
> **Adopter l'article 18 du projet de loi 121 permettant à la Ville de Montréal d'assujettir la délivrance de tout permis de construction d'unités résidentielles à l'inclusion de logement abordable ou familial.**

> **Recommandation spécifique 2**
>
> **Garantir, dans le cadre de la passation des pouvoirs et des responsabilités entre la SHQ et la Ville de Montréal, l'allocation de budgets suffisants au regard des besoins.**

> **Recommandation spécifique 3**
>
> **Adopter l'article 17 donnant le droit de préemption à la Ville de Montréal.**

> **Recommandation spécifique 4**
>
> **Adopter l'article 13 donnant des pouvoirs à la Ville de Montréal relativement aux sociétés de développement commercial sur son territoire, après examen des préoccupations formulées par l'Association des Sociétés de développement commercial de Montréal.**

Recommandation spécifique 5

Retirer le conseil du patrimoine (section XI) de l'article 4 listant des sections à être abrogées de la charte de la Ville de Montréal.

Recommandation spécifique 6

Adopter les articles 21, 28 et 29 permettant à la Ville de Montréal de décider des périodes d'admission dans les établissements commerciaux et des heures d'exploitation des permis d'alcool sur son territoire.

Recommandation spécifique 7

Adopter l'article 5 visant à faire passer de 25 000 à 15 000 mètres carrés le seuil de superficie de plancher rendant un projet d'établissement résidentiel, commercial ou industriel passible de l'application des articles 89 et 89.1 de l'actuelle Charte de la Ville de Montréal.

Chantier A

Ouvrir la réflexion sur la fiscalité responsable, ou écofiscalité, avec la participation des municipalités volontaires, d'experts et de représentants de la société civile.

Chantier B

Adopter une politique de mobilité durable

- ***qui fixe des objectifs d'augmentation de l'offre de service de transport collectif, partout au Québec ;***
- ***qui assure au transport collectif un financement dédié, suffisant et récurrent ;***
- ***qui articule l'ensemble des modes de transport durables (autopartage, déplacements actifs, transport collectif) pour des villes multimodales.***

Recommandation spécifique 8

Ajouter un article s'inspirant de l'article 7 (3e alinéa – 10.2 – et suivants) afin de permettre à la Ville de soutenir un développement urbain viable en cohérence avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

Chantier C

Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.

Table des matières

VERS UNE METROPOLE EFFICACE, TRANSPARENTE ET DURABLE 7

Autonomie de moyens, obligation de résultats 7

Mesures particulières 8

Le logement abordable ou familial, composante d'une société inclusive 8

Passer de la possibilité de prendre entente à la possibilité d'exiger 8

Une gestion plus proche des besoins 8

Droit de préemption 9

Sociétés de développement commercial 9

Conseil du patrimoine 10

Flexibilité des heures et jours d'ouverture des commerces et débits de boisson 10

Processus d'approbation référendaire 11

Des outils de planification au service d'une évolution urbaine cohérente et concertée 11

Assurer l'équité entre les municipalités et entre les citoyens et favoriser l'acceptabilité sociale 12

Changement de seuil pour l'autorisation d'un projet en dépit d'un règlement d'arrondissement 13

Montréal : des besoins spécifiques, une occasion d'innover 14

L'écofiscalité : un chantier à ouvrir en partenariat avec les municipalités 14

Quatre principes pour une fiscalité responsable 14

Les services publics : une subvention collective au développement immobilier 14

Ouvrir la réflexion sur l'écofiscalité 14

Mettre fin au deux poids deux mesures en transport 15

Vers une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme 17

Développer le réflexe « Aménagement du territoire » 17

S'inspirer du « Réflexe Montréal » 17

S'inspirer des stratégies de développement économique 17

Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme 17

Cohérence des actions de l'État et respect de la vision urbanistique locale 18

Contribution des municipalités à l'atteinte des grands objectifs nationaux 18

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 20

Liste des recommandations 20

BIBLIOGRAPHIE 23

Vers une métropole efficace, transparente et durable

Vivre en Ville salue l'intention du gouvernement du Québec de doter la Ville de Montréal des moyens à la hauteur de son rôle de métropole. Le projet de loi 121 donne sur certains aspects des pouvoirs significatifs à la Métropole, et ces moyens d'intervenir semblent cruciaux à Vivre en Ville dans toute démarche d'aménagement et de contrôle rationnels du territoire.

Plusieurs éléments du projet de loi 121, Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec, ont attiré l'attention de Vivre en Ville. Ce mémoire approfondit certains aspects abordés dans le projet de loi : les modifications en matière de logement abordable ou familial (art. 18), de droit de préemption (art. 17) et celles portant sur le changement de seuil pour l'autorisation de projets en dépit d'un règlement d'urbanisme (art. 5), notamment.

L'Entente-cadre « Réflexe Montréal » a également retenu l'intérêt de Vivre en Ville pour qui ce « réflexe » mérite d'inspirer l'approche en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme au Québec.

Pour finir, Vivre en Ville profite de cette nouvelle occasion pour réitérer la pertinence, pour l'État québécois, de se doter d'une Politique nationale de l'aménagement du territoire.

> ***Dans ce mémoire, les recommandations applicables via le projet de loi 121 sont qualifiées de « Recommandations spécifiques », tandis que les travaux à entreprendre en marge de ce projet de loi sont qualifiés de « Chantiers ».***

Autonomie de moyens, obligation de résultats

Vivre en Ville soutient un partenariat entre le gouvernement et le milieu municipal basé sur l'approche suivante : l'État joue le rôle de gardien de l'aménagement durable, pose les balises de l'aménagement du territoire et assurer un leadership à travers ses orientations et programmes, tandis que les municipalités et MRC sont autonomes dans l'élaboration de leur vision, de leur planification et de leurs moyens de mise en œuvre à l'intérieur de ces balises.

Cette approche permet notamment d'éviter que les municipalités soient à la fois juge et partie dans le domaine de l'aménagement. C'est cette approche qui garantit la protection du territoire agricole, ainsi que celle des milieux naturels. C'est également à travers cette approche qu'il est possible d'impliquer les municipalités dans la lutte contre les changements climatiques, à titre d'exemple.

Puisqu'elles peuvent apporter une réponse locale à des enjeux nationaux, les municipalités et les MRC et *a fortiori* la Ville de Montréal, pôle culturel, économique et démographique majeur, ont un rôle majeur et déterminant à jouer dans l'aménagement durable du territoire. À travers la redéfinition des relations Québec-municipalités en général, et la relation Québec-Métropole en particulier, le gouvernement doit confier aux municipalités le devoir d'assumer leurs responsabilités et de démontrer de façon rigoureuse et transparente l'atteinte de résultats.

Le projet de loi sur la métropole est un nouveau pas dans cette direction.

Mesures particulières

Des quelque trente-deux articles qui composent le projet de loi 121, plusieurs éléments ont suscité l'intérêt de Vivre en Ville.

Le logement abordable ou familial, composante d'une société inclusive

Le logement abordable ou familial est une stratégie clé du développement d'une collectivité inclusive – et une stratégie susceptible de favoriser un développement urbain durable. Le projet de loi 121 prend soin d'ajouter une section dédiée au logement abordable ou familial à l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal (art. 18).

Passer de la possibilité de prendre entente à la possibilité d'exiger

L'avant-projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (Québec, 2011) prévoyait de donner aux municipalités le pouvoir d'assujettir tout permis en vue de la construction d'un ensemble domiciliaire à la conclusion d'une entente portant sur l'inclusion d'un nombre de logements abordables dans cet ensemble (art. 183). Vivre en Ville a d'ailleurs recommandé l'insertion d'un tel article dans le projet de loi 109, Loi accordant le statut de capitale nationale à la Ville de Québec et augmentant à ce titre son autonomie et ses pouvoirs, ainsi que dans le projet de loi 122, Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leur pouvoir, afin de donner cette possibilité à toutes les municipalités du Québec.

La crise du logement qui sévit actuellement dans plusieurs villes du Québec appelle à des mesures de ce type. Vive en Ville recommande au gouvernement d'adopter cet article et de donner ainsi à la Ville de Montréal la possibilité de mieux prendre en compte les besoins en habitation de sa population et de renforcer l'accessibilité du logement sur son territoire.

> **Recommandation spécifique 1**
>
> **Adopter l'article 18 du projet de loi 121 permettant à la Ville de Montréal d'assujettir la délivrance de tout permis de construction d'unités résidentielles à l'inclusion de logement abordable ou familial.**

Une gestion plus proche des besoins

L'Entente-cadre « Réflexe Montréal » (Québec, 2016) stipule entre autres que la Société d'habitation du Québec (SHQ) « transférera à la Ville de Montréal les budgets et les responsabilités relatifs au développement de l'habitation sur son territoire ». Cette passation de responsabilités et de leviers d'action doit essentiellement permettre de mieux gérer la question du logement abordable en rapprochant les processus de gestion des besoins. Vivre en Ville appuie cette passation, mais recommande qu'elle s'accompagne de l'allocation de budgets suffisants au regard des besoins qui seront évalués.

> **Recommandation spécifique 2**
>
> **Garantir, dans le cadre de la passation des pouvoirs et des responsabilités entre la SHQ et la Ville de Montréal, l'allocation de budgets suffisants au regard des besoins.**

Droit de préemption

Vivre en Ville salue l'article 17 ajoutant la sous-section sur le droit de préemption à l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal. En effet, il s'agit d'un moyen supplémentaire pour la Ville de concrétiser un aménagement et un développement rationnels de son territoire.

> **Recommandation spécifique 3**
>
> **Adopter l'article 17 donnant le droit de préemption à la Ville de Montréal.**

LE DROIT DE PREEMPTION URBAIN A PARIS

L'intérêt général motive l'application du droit de préemption urbain à Paris, qui ne peut d'ailleurs se réaliser que lors de la vente d'un immeuble – coupant là court les rapprochements avec l'expulsion ou l'expropriation.

Ainsi, des quartiers connaissant un déficit en matière de logement social peuvent être ciblés par la Ville qui détient ce droit, et les immeubles éventuellement acquis pourront servir expressément à cette fin.

Des conditions additionnelles peuvent même être énoncées, telles que la présence de locataires à faible revenu dont on souhaite préserver la présence.

Notaires Paris IDF (2016), Le Particulier Immobilier (2015), Pellefigue (2014).

Sociétés de développement commercial

Vivre en Ville salue l'article 13 ajoutant la sous-section sur les sociétés de développement commercial à l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal. Les pouvoirs qui en découlent, ainsi que de l'Entente-cadre, permettront à la Ville de mieux soutenir et encourager les sociétés de développement commercial sur son territoire. Vivre en Ville y voit là le gage de collectivités vivantes et viables, fortes d'activités commerciales et économiques variées.

Vivre en Ville prend note de l'avis globalement positif exprimé par les sociétés de développement commercial quant à cet article et recommande que soient prises en compte les préoccupations formulées dans leur mémoire.

> **Recommandation spécifique 4**
>
> **Adopter l'article 13 donnant des pouvoirs à la Ville de Montréal relativement aux sociétés de développement commercial sur son territoire, après examen des préoccupations formulées par l'Association des Sociétés de développement commercial de Montréal.**

Conseil du patrimoine

L'article 4 du projet de loi 121 abroge quatre sections de la Charte de la Ville de Montréal, dont celle instituant le conseil du patrimoine. Un communiqué de presse de la Ville a d'ailleurs évoqué le maintien des autres instances touchées par l'abrogation, sans faire mention du conseil du patrimoine (Ville de Montréal, 2017).

Vivre en Ville juge essentiel le maintien de ce conseil consultatif dont le domaine d'action touche l'aménagement du territoire et la gestion du patrimoine sur le territoire de la Ville de Montréal. Il est inopportun de remettre cet acquis en question alors que l'expertise de cette instance s'avère utile afin de conseiller la Ville sur les enjeux patrimoniaux.

> **Recommandation spécifique 5**
>
> **Retirer le conseil du patrimoine (section XI) de l'article 4 listant des sections à être abrogées de la charte de la Ville de Montréal.**

Flexibilité des heures et jours d'ouverture des commerces et débits de boisson

Vivre en Ville accueille favorablement les articles 21, 28 et 29 visant à ce que la Ville de Montréal puisse décider selon les besoins de son territoire des meilleures périodes d'admissions dans les établissements commerciaux et des meilleures heures d'exploitation des permis d'alcool.

> **Recommandation spécifique 6**
>
> **Adopter les articles 21, 28 et 29 permettant à la Ville de Montréal de décider des périodes d'admission dans les établissements commerciaux et des heures d'exploitation des permis d'alcool sur son territoire.**

Processus d'approbation référendaire

Bien que la question du processus d'approbation référendaire soit davantage abordée dans le projet de loi 122, pour lequel Vivre en Ville a également remis un mémoire (2017), le projet de loi 121 amène à l'aborder à nouveau brièvement.

En effet, l'approbation référendaire des règlements d'urbanisme joue, pour les municipalités québécoises, un rôle de contre-pouvoir. Elle constitue aussi un moyen d'implication et d'expression des citoyens qu'il importe de transformer et de bonifier, d'une manière ou d'une autre. Les modifications proposées par le projet de loi 122 au régime d'approbation référendaire modifient substantiellement cet équilibre.

Des outils de planification au service d'une évolution urbaine cohérente et concertée

Les modalités actuelles du processus d'approbation référendaire des règlements d'urbanisme ne forment pas un cadre d'exercice optimal de prise de décision en urbanisme. Dans plusieurs cas récents, ce pouvoir de blocage, tel qu'encadré par la loi, n'a pas conduit à l'amélioration d'un projet immobilier, mais simplement à forcer son promoteur à respecter le zonage existant. Vivre en Ville est donc d'avis qu'il y a des améliorations à apporter au processus d'approbation référendaire.

La figure ci-après présente la synthèse des modifications liées au projet de loi 122, et de certaines propositions de Vivre en Ville, qui se trouvent dans le mémoire de Vivre en Ville sur le projet de loi 122.

FIGURE : REGIME D'APPROBATION REFERENDAIRE





OUTIL	PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME	ZONE DE REQUALIFICATION	APPROBATION RÉFÉRENDAIRE
CONTEXTE	**Zone à forte pression** où l'on entrevoit de nombreux projets à court et moyen termes.	**Zone à fort potentiel** de densification ou de requalification, où l'on souhaite diriger la croissance.	**Zone stable** où l'on ne prévoit pas d'évolution majeure à court ou moyen termes.
RÈGLES APPLICABLES	Règles applicables dans le cadre de la LAU actuelle.	- Disposition applicable dans toutes les municipalités ; - Une zone de requalification ne peut pas couvrir toute la municipalité ; - Politique de consultation et d'information dont le contenu est défini par la Loi ; - Étude d'impact préalable à la modification réglementaire.	- Élargissement des zones éligibles au registre référendaire à un périmètre de 250 m autour du projet ; - Certaines modifications de faible impact exemptées du processus d'approbation référendaire.

Les programmes particuliers d'urbanisme constituent des cas déjà exemptés, dans la législation actuelle, de l'approbation référendaire. Les zones de requalification viendraient s'ajouter à cet outil en tant que nouvel instrument pour l'expression des intentions municipales. Pour les zones où l'approbation référendaire demeure, des modifications de faible impact se verraient octroyer la même exemption de l'approbation référendaire.

Assurer l'équité entre les municipalités et entre les citoyens et favoriser l'acceptabilité sociale

À noter que Vivre en Ville recommandait dans son mémoire sur le projet de loi 122 que le régime d'approbation référendaire s'applique à Montréal comme aux autres municipalités, pour des raisons d'équité et d'acceptabilité sociale. Vivre en Ville recommandait également que soient préservées les pratiques de consultation actuellement en cours à Montréal.

Montréal a en effet déjà mis en place des processus de consultation de ses citoyens dont certains sont exemplaires. L'abolition complète des processus référendaires proposée par le projet de loi 122, sans proposition de remplacement ou d'enchâssement quelconque dans la loi, ni la création d'un autre processus de contre-pouvoir, est malheureusement de nature à affaiblir les pratiques inspirantes de Montréal en la matière. Ainsi, le recours à l'OCPM pourrait se voir grandement affecté par l'abolition d'un processus qui, par la simple menace de son exécution, encourage parfois les promoteurs à passer par le processus de consultation et de participation plus complet de l'OCPM.

Changement de seuil pour l'autorisation d'un projet en dépit d'un règlement d'arrondissement

Dans l'hypothèse où serait adopté un régime d'approbation référendaire conforme au modèle proposé par Vivre en Ville auquel Montréal serait assujettie de la même manière que les autres municipalités, sous réserve des modalités propres à sa Charte, Vivre en Ville comprend que le changement de seuil proposé pour le paragraphe 3° de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal conduira à soumettre à l'OCPM des projets à partir de 15 000 mètres carrés de superficie de plancher (et non plus 25 000) (article 5).

Dans ce contexte, ce changement de seuil apparaît opportun. Vivre en Ville recommande que ce seuil pour la mise en œuvre d'une démarche de consultation menée par l'OCPM s'applique tant dans les zones de requalification qu'à l'extérieur de ces zones.

Toutefois, l'intérêt de ce changement de seuil apparaît reposer sur le maintien d'un rôle fort pour l'OCPM, lequel dépend de décisions en suspens en matière de participation citoyenne et de consultation publique (voir section précédente et mémoire de Vivre en Ville sur le projet de loi 122).

> **Recommandation spécifique 7**
>
> **Adopter l'article 5 visant à faire passer de 25 000 à 15 000 mètres carrés le seuil de superficie de plancher rendant un projet d'établissement résidentiel, commercial ou industriel passible de l'application des articles 89 et 89.1 de l'actuelle Charte de la Ville de Montréal.**

Montréal : des besoins spécifiques, une occasion d'innover

L'écofiscalité : un chantier à ouvrir en partenariat avec les municipalités

La révision des relations Québec-municipalités, dont le projet de loi 121 et l'Entente-cade « Réflexe Montréal » sont des éléments, passe notamment par une révision de la fiscalité municipale.

Quatre principes pour une fiscalité responsable

Pour Vivre en Ville (2014), la révision de la fiscalité municipale doit être guidée par les principes suivants :

- Assurer l'équilibre des finances publiques à long terme, tant celles des municipalités que celles des paliers supérieurs de gouvernement;
- Assurer l'équité, en rapport avec leurs choix, entre les ménages, les entreprises et les organisations;
- Internaliser les coûts du développement urbain, tant en matière d'infrastructures et de services que d'externalités environnementales, économiques et sociales;
- Favoriser l'émergence de collectivités viables, résilientes, efficaces, prospères et qui assurent le bien-être de leurs habitants.

En accordant aux municipalités du Québec un pouvoir général de taxation – dont Montréal disposait déjà – et celui d'exiger des redevances réglementaires, le projet de loi 122 s'inscrit dans cette optique de fiscalité responsable, communément appelée « écofiscalité ».

Les services publics : une subvention collective au développement immobilier

Outre les services fournis par les municipalités, les nouveaux développements bénéficient d'équipements dont le coût est assumé par les paliers supérieurs de gouvernement : nouvelles écoles, réseau routier supérieur, etc. Le développement de secteurs peu denses serait souvent déficitaire si promoteurs et municipalités devaient tenir compte de l'ensemble de ces coûts.

À l'inverse des services municipaux, il n'existe pas, pour les services assumés par l'État, de mécanisme d'internalisation des coûts liés au développement. C'est donc l'ensemble de la société québécoise qui supporte actuellement, à travers les impôts et autres taxes, une partie des coûts entraînés par le développement immobilier. L'État subventionne ainsi des choix de développement coûteux, au détriment d'une croissance urbaine plus économe. La fiscalité municipale ne reflète ni l'impact de l'étalement urbain sur les budgets d'immobilisation et d'exploitation des autres administrations publiques, ni la valeur collective ou écologique associée à la réaffectation des terres agricoles et des milieux naturels.

Ouvrir la réflexion sur l'écofiscalité

Vivre en Ville appelle depuis plusieurs années à l'ouverture d'un chantier sur la fiscalité responsable dont l'objectif soit de proposer une réforme du cadre fiscal et budgétaire des municipalités québécoises, pour parvenir à «une politique fiscale et tarifaire cohérente avec les principes du développement durable» (UMQ, 2012).

En accordant aux municipalités du Québec le pouvoir général de taxation, le gouvernement s'est donné la possibilité d'inviter ces partenaires à une réflexion commune sur l'écofiscalité. Vivre en Ville recommande au gouvernement du Québec d'ouvrir la réflexion sur l'écofiscalité avec les municipalités du Québec en général et avec la ville de Montréal en particulier.

Cette réflexion devrait viser à établir un cadre fiscal et budgétaire cohérent avec les principes d'aménagement et d'urbanisme durable, et propice au déploiement de la mobilité durable. Elle peut notamment conduire à identifier des solutions favorisant l'imputabilité quant à l'utilisation du territoire, tant dans la gestion durable des actifs municipaux que dans le mode de développement urbain.

PLAN D'ACTION 2013-2020 SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : UN APPEL A LA REFORME DE LA FISCALITE MUNICIPALE

Réviser le cadre fiscal et budgétaire pour cesser de soutenir l'étalement urbain soutiendra l'atteinte de nombreuses cibles gouvernementales, notamment socioéconomiques et environnementales.

Le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (MDDEP, 2012) identifie d'ailleurs clairement la nécessité de mettre fin à l'étalement urbain, notamment au moyen d'une fiscalité favorable :

*« Vision du Québec en aménagement du territoire dans une perspective de changements climatiques : En 2020 et au-delà, **grâce notamment à une législation et à une fiscalité** qui favorisent la réduction des émissions de GES, les municipalités québécoises ont mis un frein à l'étalement urbain en axant leur développement sur la densification autour des axes de transport collectif et sur l'implantation de services de proximité. »*

Source : Québec (2012). Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques.

Chantier A

Ouvrir la réflexion sur la fiscalité responsable, ou écofiscalité, avec la participation des municipalités volontaires, d'experts et de représentants de la société civile.

Mettre fin au deux poids deux mesures en transport

Depuis vingt ans, la responsabilité des transports au Québec se divise globalement en deux : d'un côté, la charge du réseau routier supérieur incombe à l'État québécois et, de l'autre, la voirie locale et le transport en commun sont à la charge des municipalités.

Issues de la réforme Ryan, ces règles de financement des transports ont des impacts majeurs sur le mode de développement urbain privilégié par les municipalités québécoises. En effet, les villes ont le choix entre deux modes d'urbanisation :

- desservi par le réseau autoroutier, entièrement financé par l'État,
- ou articulé avec le transport en commun, dont elles devront assumer l'essentiel des dépenses d'exploitation, en plus de contribuer aux dépenses d'immobilisation.

Il prévaut ainsi, en matière de financement des transports, un système de « deux poids, deux mesures » qui incite les municipalités à tirer parti du réseau routier supérieur, payé par le

gouvernement, pour poursuivre leur développement résidentiel et commercial, et ce, de manière moins efficiente qu'elles ne le feraient si elles devaient en assumer le coût réel.

Cette iniquité est particulièrement perceptible dans la région de Montréal. Pour y mettre fin, Vivre en Ville recommande l'adoption d'une politique de mobilité durable qui mette fin au deux poids deux mesures en transport et assure notamment un financement suffisant et récurrent au développement et à l'exploitation des services de transport collectif.

DEUX POIDS, DEUX MESURES

Pour le renouvellement d'une station de métro, Montréal assume généralement 25% du prix, ce qui correspond à une lourde charge pour un équipement aussi essentiel au réseau de transport de sa région.

En comparaison, les réseaux routiers supérieurs telles l'autoroute 640 à Terrebonne, ou encore l'autoroute 30 sur la Rive-Sud, se verront financés en entier par le gouvernement du Québec.

Ces règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain et ne participent pas à une fiscalité saine et transparente.

Inspiration de Vivre en Ville (2013)

Chantier B

Adopter une politique de mobilité durable

- ***qui fixe des objectifs d'augmentation de l'offre de service de transport collectif, partout au Québec ;***
- ***qui assure au transport collectif un financement dédié, suffisant et récurrent ;***
- ***qui articule l'ensemble des modes de transport durables (autopartage, déplacements actifs, transport collectif) pour des villes multimodales.***

Vers une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

Compétence partagée entre les autorités municipales et les paliers supérieurs de gouvernement, l'aménagement du territoire est un champ d'action structurant et transversal. En définissant la forme des collectivités, l'aménagement du territoire et l'urbanisme déterminent en bonne partie le mode de vie de la population, l'organisation des activités économiques, etc. Ils influencent tant l'atteinte des objectifs sociétaux (protection de l'environnement, santé publique, etc.) que le coût des services à fournir à la population.

Développer le réflexe « Aménagement du territoire »

L'Entente-cadre pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole institue à juste titre le « Réflexe Montréal », c'est-à-dire l'engagement du gouvernement du Québec à tenir compte des spécificités de la métropole « dans l'élaboration des lois, des règlements, des programmes des politiques et des directives qui la concernent. » La consultation de la Ville et l'ajout systématique d'un « Chapitre Montréal » dans les politiques économiques et sociales seront des mesures permettant de concrétiser ce réflexe.

S'inspirer du « Réflexe Montréal »

Ce « réflexe Montréal » correspond exactement au réflexe que Vivre en Ville – de concert avec ses partenaires de l'alliance ARIANE – appelle l'État québécois à développer en matière d'aménagement du territoire.

Vivre en Ville recommande ainsi que soient évaluées, pour chaque politique publique et décision gouvernementale, ses répercussions sur l'aménagement du territoire québécois. Ce réflexe devrait, comme pour le « Réflexe Montréal », s'incarner d'une part dans la consultation du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et d'autre part dans l'ajout systématique d'un « Chapitre Aménagement du territoire » dans les politiques gouvernementales.

S'inspirer des stratégies de développement économique

Vivre en Ville note par ailleurs avec intérêt que l'article 7 du projet de loi 121 permet à la Ville de passer outre la Loi sur l'interdiction de subventions municipales pour soutenir des entreprises, à certaines conditions, dans une perspective de soutien au développement économique.

Vivre en Ville propose de s'inspirer de cet article à des fins de soutien d'un développement urbain viable, avec des conditions similaires, et notamment le fait de « découler d'une planification intégrée entre la ville et le ministre [des Affaires municipales et de l'occupation du territoire] » en cohérence avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

> **Recommandation spécifique 8**
>
> **Ajouter un article s'inspirant de l'article 7 (3e alinéa – 10.2 – et suivants) afin de permettre à la Ville de soutenir un développement urbain viable en cohérence avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire.**

Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

Cohérence des actions de l'État et respect de la vision urbanistique locale

Les dernières années ont été à la fois l'objet d'un renouveau dans les pratiques en aménagement du territoire et d'une poursuite de l'étalement urbain. Par ses décisions et ses actions, l'État québécois a lui-même contribué à ces deux courants, démontrant une incohérence inacceptable.

LOCALISATION DES EDIFICES PUBLICS ET PARAPUBLICS : LE CAS DE LA SAQ

L'annonce du déménagement de la Société des alcools du Québec (SAQ), de l'édifice patrimonial Au-Pied-du-Courant vers le parc industriel à l'entrée du tunnel Louis-Hippolyte-La Fontaine, à Montréal, démontre encore une fois le besoin de se doter de critères de prise de décisions clairs en matière de localisation des édifices publics et parapublics.

L'édifice actuel, patrimonial, est situé au cœur de l'agglomération, bien desservi en transport collectif et accessible en transport actif. L'emplacement actuel permet à l'État de montrer l'exemple en matière de choix de localisation, en soutenant à la fois la protection d'un milieu historique et patrimonial important et l'arrimage de l'usage actuel du bâtiment avec la vie urbaine qui l'entoure.

Qu'une société d'État qui offre des services au public envisage de désaffecter un édifice patrimonial au centre-ville pour se diriger vers un parc industriel le long d'une autoroute n'est pas une action à prendre à la légère.

Source : Fournier (2017) Société des alcools du Québec. Le siège social déménagera dès 2018.

Contribution des municipalités à l'atteinte des grands objectifs nationaux

Afin d'assurer la cohérence des actions sur le territoire de la part de tous les ministères et du milieu municipal, les Québécois devront rapidement se doter d'une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Cette vision permettra de renforcer la collaboration entre l'État et les municipalités, et de clarifier les attentes de notre société envers les acteurs, tant publics que privés, qui influencent la qualité de nos milieux de vie.

Vivre en Ville recommande au gouvernement de réunir, dans un même texte ayant statut de Politique nationale, une vision d'ensemble assortie de principes fondamentaux en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales. Cette Politique devrait être notamment basée sur les principes suivants :

- Le territoire du Québec est le patrimoine commun de l'ensemble des Québécois;
- Ce territoire étant une ressource limitée et son altération ayant souvent un caractère irrémédiable, l'usage qui en est fait doit préserver le droit des générations futures de répondre à leurs besoins fondamentaux et de s'épanouir;
- L'aménagement du territoire est une responsabilité partagée entre le gouvernement du Québec et les instances municipales;
- Les instances municipales sont, dans le respect réciproque des compétences des divers paliers décisionnels, les gestionnaires du territoire sur lequel s'exerce leur autorité, et sont garantes d'en assurer une utilisation économe.

- À travers leurs politiques, programmes et actions en aménagement du territoire et urbanisme, le gouvernement du Québec et les instances municipales :
  - contribuent à l'atteinte des grands objectifs collectifs que s'est donnés et se donnera le Québec;
  - font primer l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers;
  - prennent en compte et reflètent la diversité des collectivités québécoises.

> ***Chantier C***
>
> ***Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.***

Conclusion et recommandations

Vivre en Ville remercie les membres de la Commission de l'aménagement du territoire de l'avoir entendue en consultation sur le projet de loi 121, Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec, et profite de l'occasion pour rappeler l'intérêt de l'organisation à contribuer à cette importante réflexion qu'est la redéfinition des relations Québec-municipalités, dans une perspective de développement durable.

Le Québec fait face à plusieurs défis, que ce soit l'assainissement de ses finances publiques, la lutte contre les changements climatiques ou le virage vers l'économie verte. En développant une vision québécoise de l'aménagement durable du territoire, l'État aura en main un levier des plus structurants pour atteindre ces ambitieux objectifs.

Les recommandations émises dans ce mémoire visent, en attendant, à soutenir l'établissement pour Montréal d'un statut de métropole dotée des moyens à la hauteur de ses ambitions et de ses responsabilités, en vue d'en faire une métropole exemplaire et inspirante.

Liste des recommandations

Recommandation spécifique 1

Adopter l'article 18 du projet de loi 121 permettant à la Ville de Montréal d'assujettir la délivrance de tout permis de construction d'unités résidentielles à l'inclusion de logement abordable ou familial.

Recommandation spécifique 2

Garantir, dans le cadre de la passation des pouvoirs et des responsabilités entre la SHQ et la Ville de Montréal, l'allocation de budgets suffisants au regard des besoins.

Recommandation spécifique 3

Adopter l'article 17 donnant le droit de préemption à la Ville de Montréal.

Recommandation spécifique 4

Adopter l'article 13 donnant des pouvoirs à la Ville de Montréal relativement aux sociétés de développement commercial sur son territoire, après examen des préoccupations formulées par l'Association des Sociétés de développement commercial de Montréal.

Recommandation spécifique 5

Retirer le conseil du patrimoine (section XI) de l'article 4 listant des sections à être abrogées de la charte de la Ville de Montréal.

Recommandation spécifique 6

Adopter les articles 21, 28 et 29 permettant à la Ville de Montréal de décider des périodes d'admission dans les établissements commerciaux et des heures d'exploitation des permis d'alcool sur son territoire.

Recommandation spécifique 7

Adopter l'article 5 visant à faire passer de 25 000 à 15 000 mètres carrés le seuil de superficie de plancher rendant un projet d'établissement résidentiel, commercial ou industriel passible de l'application des articles 89 et 89.1 de l'actuelle Charte de la Ville de Montréal.

Chantier A

Ouvrir la réflexion sur la fiscalité responsable, ou écofiscalité, avec la participation des municipalités volontaires, d'experts et de représentants de la société civile.

Chantier B

Adopter une politique de mobilité durable

- *qui fixe des objectifs d'augmentation de l'offre de service de transport collectif, partout au Québec ;*
- *qui assure au transport collectif un financement dédié, suffisant et récurrent ;*
- *qui articule l'ensemble des modes de transport durables (autopartage, déplacements actifs, transport collectif) pour des villes multimodales.*

Recommandation spécifique 8

Ajouter un article s'inspirant de l'article 7 (3e alinéa – 10.2 – et suivants) afin de permettre à la Ville de soutenir un développement urbain viable en cohérence avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

Chantier C

Adopter une Politique nationale de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui puisse assurer la coordination de l'ensemble des lois, politiques et interventions de l'État et des instances municipales.

Bibliographie

Fournier, Marie-Eve (2017). « Société des alcools du Québec. Le siège social déménagera dès 2018 ». La Presse. [https://goo.gl/p2u4XF] (consulté le 21 février 2017).

Notaires Paris-Ile-de-France [IDF] (2016). « Le droit de préemption urbain (DPU) ». [http://www.notaires.paris-idf.fr/node/3181] (consulté le 27 mars 2017).

Particulier Immobilier, Le (2015). « Paris va préempter pour créer du logement social ». *Le Particulier.fr*. [https://goo.gl/UVF9eU] (consulté le 27 mars 2017).

Pellefigue, Marie (2014). « Pourquoi et comment la mairie de Paris peut faire valoir son droit de préemption sur 8 000 logements ». *Le Monde*. [https://goo.gl/o0vtaO] (consulté le 27 mars 2017).

Québec (2011). « Projet de loi n˚47, Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme ». Deuxième session, trente-neuvième législature.

Québec. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques [MDDELCC] (2012). *Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques.* Québec : Gouvernement du Québec. [PDF] 55 p.

Québec (2016). Le « Réflexe Montréal ». Entente-cadre sur les engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal pour la reconnaissance du statut particulier de la métropole. [PDF] 7 p.

Union des municipalités du Québec [UMQ] (2012). *L'avenir a un lieu.* Livre blanc municipal. [PDF] 75 p.

Ville de Montréal (2017). « Le comité exécutif de la Ville de Montréal reconnaît l'importance des conseils consultatifs ». *CNW Telbec*. [https://goo.gl/5yv7HC] (consulté le 20 mars 2010).

Vivre en Ville (2013). *Deux poids, deux mesures*. Coll. « L'Index », 31 p. [Vivreenville.org/2poids2mesures]

Vivre en Ville (2014). *Assurer la santé financière et l'aménagement durable de nos villes. Pour une réforme du cadre fiscal et budgétaire des municipalités québécoises.* [PDF] 4 p.

Vivre en Ville (2017). *Des gouvernements de proximité bien équipés : vers un équilibre entre autonomie et démocratie locale*, présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations sur le projet de loi 122. [PDF] 42 p.



VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

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

■ **MONTRÉAL**

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

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

■ **GATINEAU**

MAISON AUBRY

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