



Institut de
développement
urbain du Québec

CAT-007M
C. P. PL 104
Loi modifiant diverses dispositions
afin notamment de donner suite
à certaines demandes
du milieu municipal

COMMENTAIRES DE L'INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

**À PROPOS DU PROJET DE LOI 104 : *LOI MODIFIANT
DIVERSES DISPOSITIONS AFIN NOTAMMENT DE DONNER
SUITE À CERTAINES DEMANDES DU MILIEU MUNICIPAL***

1^{er} OCTOBRE 2025



INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DU QUÉBEC

Fondé en 1987, l'Institut de développement urbain du Québec (IDU) est un organisme indépendant et sans but lucratif. L'IDU est le plus important représentant de l'industrie immobilière commerciale au Québec. Il agit principalement à titre de partenaire entre les membres de l'industrie, les autorités publiques ainsi que l'ensemble des parties prenantes de l'écosystème de l'immobilier commercial.

L'IDU regroupe les grands propriétaires institutionnels, les plus importants promoteurs et gestionnaires immobiliers, ainsi que des professionnels de l'industrie.

L'IDU a pour mission de contribuer à bâtir et adapter nos villes en stimulant la réflexion, la coopération et le rapprochement entre l'industrie immobilière et son écosystème, favorisant ainsi le développement de projets immobiliers structurants et responsables qui façonneront les aires urbaines de demain.

L'industrie de l'immobilier commercial contribue annuellement pour plus de 20 milliards de \$ au PIB du Québec. Avec des dépenses combinées de plus de 24,5 milliards de \$, elle soutient près d'une centaine de milliers d'emplois.

Pour les sept plus grandes villes que sont Montréal, Québec, Drummondville, Gatineau, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières, c'est plus de 2,5 milliards de \$ de revenus des taxes foncières qui proviennent de l'immobilier commercial. C'est en moyenne près de la moitié (45,8 %) de l'ensemble de leurs revenus de taxes foncières.

Pour la RMR de Montréal seulement, l'industrie immobilière commerciale contribue à la hauteur de 53,7 % des taxes foncières, pour un montant annuel dépassant 1,7 milliard de \$. L'impact économique de cette industrie se chiffre à plus de 10,9 milliards \$, laquelle génère plus de 62 000 emplois par année.

Pour la RMR de la Capitale-Nationale, l'industrie a généré une valeur ajoutée de 1,96 milliard de \$ et contribué à soutenir près de 12 000 emplois. Elle a permis de récolter plus de 400 millions de \$ en impôts fonciers, soit près de 40 % des revenus fonciers de la région.

Pour leur part, les gouvernements bénéficient des activités de cette industrie, alors que Québec perçoit 1,8 milliard de \$ en revenus fiscaux et parafiscaux et Ottawa, près de 700 millions de \$¹.

¹https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY33CMa1BQmWqtEySkclKp/asset/files/IDU_%C3%89tudelImpact%C3%89conomi queFiscale_VF.pdf



CONTEXTE

Le Québec fait face à une crise de l'habitation profonde et multidimensionnelle. Partout sur le territoire, les taux d'inoccupation atteignent des planchers historiques. Selon la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le taux d'inoccupation des logements locatifs était de seulement 1,3 % en 2023, avec des pointes encore plus basses dans plusieurs villes. Cette rareté exacerbe une crise de l'abordabilité déjà bien ancrée.

Les coûts de construction ont fortement augmenté en raison de la hausse des taux d'intérêt, des prix des matériaux, de la rareté de la main-d'œuvre et du resserrement des conditions de financement. S'ajoute à cela l'imposition sur les projets de nouvelles taxes et redevances de développement pour le transport collectif, pour du logement social et hors marché, pour des parcs, etc. Dans ce contexte, la viabilité financière de plusieurs projets est compromise, ce qui freine leur réalisation et accentue la pression sur le marché locatif.

Par ailleurs, la crise climatique impose de repenser nos façons de concevoir et de construire les milieux de vie. L'intensification au cours des dernières années des événements extrêmes — feux de forêt, inondations, canicules — nécessite des adaptations urbaines importantes. Il va falloir se réinventer et construire la ville sur la ville.

En même temps, les infrastructures municipales sont également mises à rude épreuve. Le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU) estime que des investissements massifs — plus de 49 milliards de \$ pour le Québec seulement — seront nécessaires pour remplacer toutes les infrastructures d'eau et de voirie qui sont à risque critique de défaillance. Faute d'avoir les moyens pour financer ces travaux, certaines municipalités imposent des redevances aux promoteurs, tandis que d'autres adoptent des moratoires de développement, ce qui freine la construction et contribue à accentuer la crise actuelle.

Devant ce constat, le Groupe tactique sur les infrastructures en eau liées au logement, une coalition d'une dizaine d'organisations du secteur de la construction, de l'ingénierie et de l'urbanisme, dont l'IDU fait partie, a été créé en juin 2025 au Québec afin d'identifier des pistes de solution concrète et durable.

Au cours des dernières années, on ne compte plus les projets immobiliers abandonnés ou reportés à cause de ce que l'on appelle le phénomène « pas dans ma cour ». Il s'agit du phénomène selon lequel l'intérêt des voisins immédiats des projets prend le dessus sur l'intérêt commun.

Certains ont fait la manchette, d'autres non. Parmi les plus médiatisés, l'on retrouve deux projets abandonnés dans les secteurs de densification autour des stations du REM : Pierrefonds-Roxboro et Sunnybrooke. Dans le second cas, il aura fallu la signature d'un registre référendaire de seulement 26 citoyens pour empêcher sa réalisation. Il y a tout lieu de se demander s'il est normal qu'un projet devant permettre de loger des centaines de familles puisse être bloqué par seulement 26 personnes... quand les intérêts d'une minorité façonnent l'environnement de la majorité.



Et enfin, pour compléter le portrait, il importe de parler de l'accroissement, au cours des dernières années, des délais d'autorisation pour les permis de construction. Dans certaines administrations, les délais ne se comptent plus en jours ou en semaines, mais bien en mois et en années. Évidemment, tout ce temps perdu engendre des coûts supplémentaires et ajoute de l'imprévisibilité pour les développeurs.

Récemment, le gouvernement du Québec a posé un certain nombre de gestes significatifs, comme les « super pouvoirs » accordés aux villes par le projet de loi n° 31 pour contrer quelque peu le phénomène du « pas dans ma cour » et accélérer les mises en chantier. Cette mesure est toutefois temporaire et son utilisation est laissée à la discrétion des mêmes élus municipaux confrontés à la pression des opposants. Il s'agit quand même d'un pas dans la bonne direction. D'après nous, l'on devrait envisager de prolonger dans le temps l'existence de cet outil, pour évaluer sa contribution dans la résolution de la crise de l'habitation de façon pérenne et dans la lutte à la crise climatique, dans la construction de villes conçues pour être plus résilientes.

L'adoption récente du Plan métropolitain d'aménagement et de développement du Grand Montréal (PMAD) par la Communauté urbaine de Montréal (CMM), ainsi que du Plan d'urbanisme et de Montréal (PUM) par la Ville de Montréal vise, pour tous les deux, à concentrer le développement autour des axes et stations de transport collectif (aires TOD), à l'intérieur des secteurs d'opportunités et des espaces stratégiques de redéveloppement (ESR). Ce qui veut dire que les élus ont désormais entre les mains une cartographie identifiant les endroits où il est possible de densifier davantage et où on doit le faire pour affronter la crise de l'habitation et l'urgence climatique.

Toutefois, le processus de conformité et de concordance peut s'avérer extrêmement long et se matérialiser de différentes façons sur l'ensemble des territoires visés par ces outils de planification urbaine. Si, sur papier, la vision peut sembler cohérente, la réalité de la mise en œuvre de ces plans peut s'avérer tout autre. À titre d'exemple, certaines villes ont pris plus de 10 ans pour se conformer au dernier PMAD (2012). Compte tenu de l'urgence de la crise du logement et climatique que traverse actuellement le Québec et pour éviter les dérapages du passé, nous proposons que le projet de loi inclue des mesures contraignantes garantissant une mise en œuvre rapide du processus de conformité et de concordance par les municipalités. Des mesures telles que des délais pour se conformer ou l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire pourraient être étudiées.



Les objectifs

Les objectifs que nous devons collectivement viser pour affronter efficacement ces enjeux et qui doivent nous guider dans l'élaboration de politiques sont les suivants :

- Favoriser l'accélération de la construction de logements en augmentant l'offre rapidement pour répondre à la demande et réduire la pression sur le marché.
- Optimiser l'occupation du territoire en misant véritablement sur le redéveloppement de la ville sur la ville, c'est-à-dire densifier intelligemment au bon endroit.
- Rentabiliser les investissements requis, publics et privés, pour le financement des infrastructures publiques (transport collectif, égouts, aqueducs, parcs, espaces verts, services, etc.) en s'assurant du plein potentiel de retombées foncières.
- Développer durablement le territoire en protégeant les milieux naturels et sensibles et en augmentant les espaces verts et l'utilisation des transports actifs et collectifs.

Projet de loi 104

Dans le cadre des consultations particulières pour le projet de loi n° 104 : *Loi modifiant diverses dispositions afin notamment de donner suite à certaines demandes du milieu municipal*, l'IDU souhaite saluer l'intention de la ministre des Affaires municipales d'introduire certaines mesures qui, avec quelques ajustements, favoriseront l'atteinte des objectifs mentionnés plutôt.

Parmi les éléments positifs du projet de loi, l'on retrouve une disposition qui vise à favoriser l'augmentation de la densité d'occupation du sol dans certaines zones situées à proximité d'un point d'accès à un service de transport collectif, en pérennisant le retrait des référendums pour ces zones.

L'on retrouve également une mesure qui vise à améliorer la rentabilité financière des projets en repoussant dans le temps le paiement des redevances.

Quoique nous accueillions favorablement ces mesures, nous souhaitons soumettre quelques propositions qui devraient en optimiser les conditions de réussite.



LES RECOMMANDATIONS DE L'IDU

Recommandation 1 : Pérenniser les superpouvoirs (accordés par le PI 31) pour favoriser la construction de logements aux espaces stratégiques de redéveloppement (ESR), notamment, aux abords des stations de transport collectif et des axes structurants de transport.

Cette mesure se justifie amplement lorsque l'on prend en considération :

- les investissements majeurs qui seront requis pour mettre en place les infrastructures de transport collectif, pour réparer et augmenter la capacité des infrastructures en eau, pour créer de nouvelles rues et implanter de nouveaux services à la population;
- l'importance d'aller chercher le plein potentiel de développement pour assurer un maximum de retombées de plus-values foncières;
- les exigences en équipements publics (parcs, écoles, centres communautaires, etc.), en logements hors marché et en végétalisation pour satisfaire aux normes de construction durable;
- et enfin, les valeurs hautement stratégiques de ces ESR, de par leur localisation structurante, afin de poursuivre de façon cohérente le développement des villes.

C'est pourquoi nous recommandons de **pérenniser les superpouvoirs octroyés aux municipalités** et accordés par le PI 31 pour favoriser l'accélération du développement aux abords et le long des aires TOD ainsi qu'à l'intérieur des ESR et, surtout, pour offrir de la prévisibilité aux développeurs en réduisant les risques de blocage systématique.

À cette fin, nous suggérons dans un premier temps l'amendement suivant au PL 104 afin de retirer l'échéance des superpouvoirs (accordés par le PL 31) :

- Modifier le premier alinéa de l'article 93 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*, 2024 ch. 2, pour retirer, après les mots « Une municipalité locale peut », les mots « avant le 21 février 2027 ».

Et pour s'assurer que l'outil ne sera permis que dans les espaces stratégiques des villes et municipalités, en toute cohérence avec les priorités de développement régional, que son utilisation sera balisée adéquatement, d'autres modifications s'avèrent nécessaires, soit :

- encadrer la définition d'un ESR dans la LAU : p. ex. intérieur des limites du périmètre urbain, proximité d'un axe existant ou projeté de transport collectif, terrains disponibles au redéveloppement, requalification nécessaire (anciennes friches commerciales ou industrielles);
- spécifier que les ESR devront être identifiés au schéma des MRC et agglomérations du Québec ainsi qu'aux plans d'urbanisme des municipalités locales pour être considérés par cette exception de l'article 123.1;



- élargir la portée de la modification aux ESR identifiées au schéma et inclure les zones autour des stations et axes, actuelles et projetées, de transport collectif dans un rayon de 1 km.

C'est pourquoi nous suggérons également les amendements suivants au PL 104 :

- Modifier l'article 1 du PL 104 : Modification au sous-paragraphe b) du paragraphe 2 du second alinéa de l'article 123.1 :
 - modifier le libellé du sous-paragraphe i. pour tenir compte des axes et stations de transport collectif projetés, et non seulement de ceux déjà existants;
 - ajouter le sous-paragraphe ii. : élargir la portée de la modification à l'article 123.1 à toutes les zones situées dans un rayon d'un (1) kilomètre d'un axe de transport collectif identifié au plan d'urbanisme;
 - ajouter un paragraphe qui inclut les ESR et les secteurs d'opportunités identifiés au schéma des MRC et agglomérations.



Recommandation 2. Poursuivre l'allègement des contributions financières exigées aux promoteurs.

Cette mesure se justifie amplement lorsque l'on prend en considération les deux points suivants :

- Les charges financières sont de plus en plus importantes pour le démarrage d'un projet immobilier (frais et redevances, taux d'intérêt, coûts, main-d'œuvre et matériaux, délais administratifs, etc.).
- Les redevances de transport collectif sont principalement perçues par les municipalités pour les organismes de transport (ARTM).

Par conséquent, la modification à l'article 145.22 est souhaitée. Mais il ne faudrait surtout pas qu'en contrepartie, l'on exige une garantie financière pour la contribution/redevance, ce qui reviendrait au même, soit l'équivalent pour le promoteur de changer quatre 25 sous pour 1 \$.

C'est pourquoi l'on suggère d'ajouter au PL 104 la modification de l'article 97.3 de *Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain*, RLRQ, c. A -33,3 pour insérer, après le quatrième (4^e) alinéa, ce qui suit :

« Le règlement peut prévoir, dans le cadre des modalités et conditions de perception de la redevance prévues au paragraphe 5 du premier alinéa de l'article 97.3, que l'obligation de payer la redevance peut être remplie par la prise d'un engagement du requérant de payer progressivement la contribution pendant une période d'au moins trois ans et d'au plus sept ans, et ce, avant l'émission du certificat d'occupation. Dans ce cas, le règlement doit également prévoir, à l'égard de cet engagement, les modalités de paiement de la contribution par le titulaire du permis ou du certificat. Il peut également prévoir les garanties financières exigées du titulaire, l'intérêt payable sur un versement exigible et la pénalité recouvrable en cas de défaut de paiement d'un versement, mais ne peut prévoir des garanties financières exigées du titulaire. »

Cet amendement permettra l'étalement dans le temps du paiement d'une redevance de transport, réduisant ainsi la pression financière sur les développements en début de projet, le temps que ceux-ci se stabilisent.

Et pour s'assurer de ne pas paralyser un projet en cas de désaccord sur le montant, il serait approprié de prévoir un mécanisme de médiation, par exemple recourir au Tribunal administratif du Québec (TAQ) pour trancher.

Nous pensons également qu'il serait approprié que soient mis en place des outils de suivi qui permettent de comprendre où l'argent est investi et s'il sert le transport collectif et/ou les infrastructures et/ou les équipements municipaux pour lesquels le paiement de ces redevances est exigé.

En ce sens nous suggérons de **modifier le troisième alinéa de l'article 145.22 LAU pour prévoir une reddition de comptes effectuée par la municipalité** en ce qui concerne l'utilisation du fonds destiné exclusivement à recueillir les contributions aux travaux municipaux.



Par ailleurs, il faut rappeler qu'une réflexion plus large devra être réalisée sur le modèle de financement municipal afin d'alléger la charge actuellement déléguée aux promoteurs/développeurs, ce qui, en définitive, rappelons-le, se traduit par des hausses des coûts de construction. Qui plus est, ce sont ultimement les futurs propriétaires et locataires qui en feront les frais, ce qui est inéquitable.

Par souci d'équité envers les futurs résidents, pour rétablir l'abordabilité, pour encourager les bons comportements en freinant l'étalement urbain, et pour favoriser l'attractivité des endroits stratégiques, il faut absolument cesser d'ajouter de nouvelles taxes/redevances, mais plutôt réfléchir à des outils de négociations plus flexibles et ancrés dans la réalité du marché.

Pour parvenir à une meilleure répartition des coûts entre les promoteurs, les municipalités et les bénéficiaires, il est proposé de modifier la section IX du chapitre IV de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, « De certaines contributions à des travaux ou à des services municipaux », en prévoyant :

- une analyse préliminaire du nombre de bénéficiaires des travaux ;
- la répartition obligatoire des coûts entre les promoteurs, les bénéficiaires et la municipalité.



Recommandation 3 : Composer un conseil et un comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) respectant la réalité démographique et le rôle des villes de la région métropolitaine.

Avant de procéder à des modifications à la gouvernance de la CMM, comme le propose le PL 104, il est important de considérer que :

- Montréal est la métropole du Québec, qu'elle a une vocation internationale reconnue, accueillant étudiants et travailleurs étrangers, en plus d'être la porte d'entrée de la majorité des personnes immigrantes;
- les villes assurent des services à l'ensemble de leur population, peu importe qu'ils soient électeurs ou non;
- la représentation municipale au niveau du conseil et du comité exécutif de la CMM devrait être composée en fonction de la population et non du nombre d'électeurs, comme proposé dans le PL104;
- les membres de la CMM ont démontré à plusieurs reprises, depuis sa création, leur capacité à collaborer pour le bien-être de l'ensemble de la région métropolitaine.

C'est pourquoi l'IDU est d'avis que si une révision de la gouvernance de la CMM est véritablement requise, celle-ci devrait se faire en consultation et collaboration avec l'ensemble des acteurs afin de composer un conseil et un comité exécutif de la CMM respectant la réalité démographique et le rôle des villes de la région métropolitaine.