

DE : Madame Geneviève Guilbault
Ministre des Affaires municipales

Le 28 octobre 2025

TITRE : Amendements additionnels au projet de loi n° 104, Loi modifiant diverses dispositions afin notamment de donner suite à certaines demandes du milieu municipal

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le présent mémoire vise à obtenir l'accord du Conseil des ministres quant à certains amendements au projet de loi n° 104, Loi modifiant diverses dispositions afin notamment de donner suite à certaines demandes du milieu municipal. Ces nouvelles propositions visent notamment à introduire des mesures concernant les projets de développement immobilier concomitants à la construction de nouvelles infrastructures ou à la reconstruction ou à la réfection d'infrastructures existantes de transport collectif. Elles visent également à permettre aux villes de Montréal et de Québec d'investir dans des valeurs mobilières et à assouplir les conditions de location des immeubles industriels municipaux.

2- Raison d'être de l'intervention

Développement immobilier et infrastructures de transport collectif

L'Assemblée nationale adoptait, le 4 décembre 2024, la Loi édictant la Loi sur Mobilité Infra Québec et modifiant certaines dispositions relatives au transport collectif. Elle est venue modifier la Loi sur les sociétés de transport en commun, la Loi sur le Réseau de transport métropolitain et la Loi sur l'Autorité régionale de transport métropolitain (ci-après « lois constitutives des organismes publics de transport en commun (OPTC) ») afin de prévoir qu'une société de transport en commun, le Réseau de transport métropolitain (RTM) et l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) (ci-après « OPTC ») peuvent, avec l'autorisation du gouvernement et aux conditions qu'il détermine, s'associer avec un partenaire pour réaliser des projets de construction de biens immobiliers (développements immobiliers) sur un immeuble ou une partie d'immeuble qui leur appartient et qui n'est pas nécessaire à une infrastructure de transport collectif. Dans le cas de l'ARTM, les compétences s'exercent à l'égard d'un bien désigné comme ayant un caractère métropolitain. Cette association se fait par l'entremise d'une société en commandite ou d'une société par actions dans laquelle l'apport de l'OPTC est limité à la cession de droits sur l'immeuble ou la partie de l'immeuble nécessaire à la réalisation du développement immobilier.

Ces nouveaux pouvoirs ont été introduits dans l'objectif de favoriser la diversification des revenus des OPTC, une densification et une optimisation de l'espace urbain, tout en étant

conditionnels à la saine gestion des finances publiques, le respect des échéanciers de réalisation des projets de transport collectif et l'intégrité des partenaires choisis.

Mode de sélection d'un entrepreneur en construction

Lorsqu'il est projeté qu'un développement immobilier soit adjacent à une infrastructure de transport collectif (ex. : au-dessus d'une nouvelle station de métro), un OPTC peut procéder à un appel d'offres public pour les travaux concernant l'infrastructure de transport collectif seulement, lequel peut inclure les aménagements permettant d'accueillir le développement immobilier s'il a été mandaté à cet effet par la société en commandite ou par la société par actions mise sur pied avec son partenaire. Le processus de sélection de l'entrepreneur en construction pour le développement immobilier doit donc être distinct.

Ainsi, la seule manière par laquelle un OPTC et une société en commandite ou par actions créée aux fins d'un projet de développement immobilier peuvent faire construire leurs structures en continu, par un seul et même entrepreneur, serait de faire appel au même entrepreneur que celui retenu par l'OPTC pour la construction de l'infrastructure de transport collectif. Pourtant, cet entrepreneur n'aurait alors été sélectionné qu'en fonction des besoins du projet en infrastructure de transport collectif, qui ne correspondent pas nécessairement aux besoins du développement immobilier adjacent. Dans un tel scénario, les démarches de construction de l'infrastructure de transport collectif et du projet de développement immobilier peuvent se confondre. Il est alors difficile d'établir les distinctions dans le cheminement des travaux propres à chacun des projets.

Depuis l'adoption des dispositions relatives à la construction d'un bien immobilier adjacent à une infrastructure de transport collectif, des projets de développements immobiliers ont été présentés au ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD) par des OPTC. L'analyse des enjeux associés à la réalisation de certains de ces projets a mis en évidence la pertinence de permettre de nouvelles modalités de sélection d'un entrepreneur en construction lorsqu'une nouvelle infrastructure de transport collectif est construite et doit être aménagée pour soutenir ou accueillir un développement immobilier. En effet, la construction en continu des deux bâtiments optimise l'intégration des aménagements requis pour augmenter la capacité portante du bâtiment. Le besoin en aménagements est alors moindre que si les bâtiments sont conçus et construits séparément, ce qui a le potentiel de réduire le coût du projet, en plus de libérer des espaces qui seraient normalement occupés par des aménagements supplémentaires.

Finalement, les lois constitutives des OPTC prévoient que le projet de développement immobilier doit se réaliser de manière indépendante à tout projet de construction, de reconstruction ou de réfection d'une infrastructure de transport collectif. Ce libellé est sujet à une interprétation large qui, d'une part, pourrait constituer un obstacle à la sélection d'un entrepreneur unique pour l'ensemble des infrastructures, mais nécessite, d'autre part, d'être précisé pour atteindre les objectifs de protection de la portée, du budget et de l'échéancier des projets d'infrastructure de transport collectif.

Mesures de contrôle applicables aux filiales des OPTC et aux sociétés en commandite et aux sociétés par actions créées aux fins des projets de développement immobilier

La mise en œuvre des nouvelles dispositions en matière de développement immobilier a pour conséquence directe l'émergence de nouvelles activités, autant pour les OPTC et leurs filiales que pour les entreprises privées qui deviendront leurs partenaires dans d'éventuelles sociétés en commandite ou sociétés par actions.

Les particularités de ces nouvelles activités mettent en évidence le besoin de clarifier l'encadrement applicable aux intervenants impliqués. D'une part, les filiales des OPTC ne sont pas d'emblée assujetties au même cadre contractuel que l'OPTC lui-même. De plus, les lois concernant les mécanismes de contrôle public en matière de vérification, de surveillance des marchés publics et d'accès à l'information sont libellées de manière à assujettir certains organismes publics spécifiquement. Les filiales des OPTC ne correspondent pas aux définitions limitatives des entités visées par ces mécanismes, tout comme les sociétés en commandite et les sociétés par actions qui seront créées pour la réalisation des projets de développements immobiliers.

Diversification des investissements des villes de Montréal et de Québec

Selon l'article 99 de la Loi sur les cités et villes (LCV) et l'article 203 du Code municipal du Québec, les municipalités québécoises peuvent uniquement investir dans les titres suivants :

- Titres émis ou garantis par le gouvernement du Canada, du Québec ou d'une autre province canadienne;
- Titres émis ou garantis par une municipalité, par un organisme mandataire d'une municipalité ou par un organisme supramunicipal;
- Titres détenus dans un organisme de placement collectif, à condition que ces titres ne soient détenus que par des organismes municipaux ou des centres de services scolaires.

Les options d'investissement actuellement permises pour les municipalités sont donc relativement limitées. Bien qu'elles soient peu risquées, elles génèrent des rendements faibles, et ce, depuis plusieurs années. Dans ce contexte, certaines municipalités ont exprimé le souhait de pouvoir diversifier leurs investissements dans les valeurs mobilières afin de faire fructifier les sommes associées à leurs surplus de fonctionnement ou leurs réserves financières.

Durée totale des baux dans les immeubles locatifs municipaux

L'article 7 de la Loi sur les immeubles industriels municipaux (LIIM) prévoit qu'une municipalité locale peut mettre en location certains immeubles à des fins industrielles, para-industrielles ou de recherche. Cette habilitation est généralement utilisée par les municipalités afin d'établir un incubateur d'entreprises.

La durée d'un bail relatif à un local situé dans un bâtiment industriel locatif ne peut excéder trois ans. La municipalité peut, à l'expiration du premier bail, consentir un bail additionnel à la même personne pour une période qui ne peut excéder trois ans. Ces

balises ont été instaurées dans un contexte où la location d'immeubles industriels par les municipalités devait principalement servir au démarrage d'entreprises.

Or, il n'est pas garanti qu'une entreprise ait terminé sa phase de démarrage ou de prospective durant une période initiale de six ans et il est parfois pertinent que l'entreprise locataire puisse poursuivre ses activités dans des locaux municipaux, si ses besoins le requièrent (pour passer de la recherche et développement à la production, pour identifier des locaux plus permanents, pour compléter son financement, etc.). D'autres motifs peuvent également justifier un prolongement du bail (absence de locaux disponibles, etc.).

Par ailleurs, la courte durée d'occupation maximale dans les locaux industriels municipaux peut nuire à l'établissement d'une stratégie de relocalisation des entreprises pour les municipalités qui souhaitent les maintenir sur leur territoire.

3- Objectifs poursuivis

Les amendements proposés visent à :

- Réaliser de façon optimale des projets de développement immobilier concomitants à la construction de nouvelles infrastructures ou à la reconstruction ou la réfection d'infrastructures existantes de transport collectif;
- Clarifier l'encadrement juridique des filiales et d'autres personnes morales créées par les OPTC et prévoir des mécanismes de contrôle public supplémentaires applicables à ces filiales et personnes morales, ainsi qu'aux sociétés en commandite et aux sociétés par actions issues de l'association d'un OPTC et d'un partenaire en vue de la réalisation d'un projet de développement immobilier;
- Permettre à la Ville de Montréal et à la Ville de Québec de diversifier leurs investissements, sous réserve du respect de l'encadrement qui sera prévu par règlement du gouvernement;
- Prolonger la durée potentielle d'occupation des entreprises dans les immeubles industriels municipaux.

4- Proposition

Il est proposé de modifier les lois constitutives des OPTC de la manière suivante :

Sélection d'un même entrepreneur général lorsqu'un OPTC doit construire une infrastructure de transport collectif adjacente à un développement immobilier construit par une société dédiée à cette fin :

- Prévoir qu'un OPTC peut accepter un mandat de la société en commandite ou de la société par actions chargée de la réalisation du projet de construction afin que la société en commandite ou de la société par actions attribue, au terme d'une même procédure d'attribution de contrat que celui visant le projet de transport collectif, un contrat distinct lié à la réalisation de ce projet, aux conditions suivantes :

- Que l’OPTC ait préalablement accepté un mandat pour la réalisation des aménagements soutenant ou accueillant un bâtiment ou une structure souterraine dans le cadre de la réalisation d’un projet de construction;
- Qu’un projet de construction, de reconstruction ou de réfection d’une l’infrastructure de transport collectif soit réalisé de manière concomitante à la réalisation du projet de développement immobilier;
- Qu’un contrat distinct soit conclu pour la construction du développement immobilier, celui-ci étant attribué au terme de la même procédure d’attribution de contrat que celui visant le projet de transport collectif;
- Que le gouvernement ait autorisé par décret l’acceptation du mandat.
- Prévoir que le bien immobilier à construire doit être situé sur un immeuble, ou sur une partie d’un immeuble, qui n’est pas nécessaire à une infrastructure de transport collectif existante ou à construire, qui est adjacent à cette infrastructure ou qui serait adjacent s’il n’était pas séparé par un chemin public et dont l’OPTC ou l’une de ses filiales est propriétaire;
- Prévoir que l’exigence de réalisation indépendante des projets de transport collectif et de développement immobilier soit remplacée par une exigence que ce dernier ne puisse affecter la portée, le budget ou l’échéancier des projets d’infrastructure de transport collectif tels qu’ils ont été approuvés au terme du processus conforme aux dispositions des sections II et III du chapitre II de la Loi sur les infrastructures publiques (chapitre I-8.3).

Les mesures proposées optimiseraient la réalisation de projets de développement immobilier dont des éléments structurels sont intégrés à l’infrastructure de transport collectif à construire préalablement. Elles permettraient une conception et une construction optimisée, avec pour effet de potentiellement réduire le coût du projet et l’échéancier de livraison. Elles clarifieraient également l’objectif de protection des projets de transport collectif, en s’assurant que ces derniers ne subissent pas d’impacts désavantageux issus du projet de développement immobilier quant à leur portée, leur budget et leur échéancier. Cette clarification aurait également l’avantage de réduire le risque qu’une interprétation trop large de la loi vienne nuire à la réalisation des activités qu’elle vise à permettre.

Encadrement applicable aux filiales et aux personnes morales créées par les OPTC

- Prévoir qu’un OPTC peut, pour la réalisation de sa mission, acquérir ou constituer une filiale pourvu que cette dernière soit contrôlée par l’OPTC;
- Prévoir que la filiale dispose des mêmes pouvoirs et des mêmes obligations que l’OPTC dans l’exercice de ses activités, à moins que son acte constitutif ne les restreigne;
- Assujettir les filiales et toute personne morale constituée par un OPTC, à l’exception des personnes morales sans but lucratif dont l’objet principal est d’exploiter des services de transport adapté aux besoins des personnes handicapées, à la Loi sur l’accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1) et à la Loi sur les contrats des organismes municipaux (chapitre C-65.01);
- Prévoir que les comptes et affaires d’une filiale d’une société de transport en commun et toute personne morale constituée par une telle société, à l’exception des personnes morales sans but lucratif dont l’objet principal est d’exploiter des services de transport

adapté aux besoins des personnes handicapées, soient vérifiés par le vérificateur général de la ville desservie par la société de transport en commun impliquée;

- Prévoir que les livres et les comptes d'une filiale de l'ARTM ou du RTM et de toute personne morale constituée par l'ARTM ou par le RTM, à l'exception des personnes morales sans but lucratif dont l'objet principal est d'exploiter des services de transport adapté aux besoins des personnes handicapées, soient vérifiés par le vérificateur de l'ARTM ou du RTM.

Les mesures proposées assujettiraient les filiales et les personnes morales aux mêmes mécanismes de contrôle public que leur société mère, ainsi qu'aux mêmes règles d'attribution des contrats. L'encadrement de la création de filiales par l'OPTC serait ainsi harmonisé avec celui applicable aux autres organismes publics du Québec, selon leur loi constitutive.

Mécanismes de contrôle public des sociétés créées aux fins d'un développement immobilier

- Prévoir qu'une société en commandite ou qu'une société par actions créée aux fins d'un projet de construction d'un bien immobilier soit assujettie à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1);
- Prévoir que cette société soit assujettie au régime d'intégrité des entreprises prévu à la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1);
- Prévoir que les comptes et affaires d'une société affiliée à une société de transport en commun soient vérifiés par le vérificateur général de la ville desservie par la société de transport en commun impliquée;
- Prévoir que les livres et les comptes d'une société affiliée à l'ARTM ou au RTM soient vérifiés par le vérificateur de l'OPTC.

Ces mesures auraient pour effet d'assujettir les sociétés en commandite et les sociétés par actions issues de l'association d'un OPTC et d'un partenaire privé pour les fins d'un projet de construction d'un bien immobilier à des mécanismes de contrôle qui assureraient la transparence et l'accessibilité de l'information relative aux activités de développement immobilier sur les immeubles des OPTC.

Par ailleurs, trois dispositions transitoires seraient nécessaires pour permettre l'arrimage de cette mesure dans le cadre légal en vigueur.

Ainsi, des dispositions transitoires seraient proposées afin de différer de six mois après la sanction de la loi l'assujettissement des filiales des OPTC, acquises ou constituées avant la date de la sanction de la loi, aux règles d'attribution de contrats des organismes municipaux. Toutefois, les procédures d'attribution en cours et les contrats conclus à cette date seraient exclus de l'application de ces dispositions transitoires. Une disposition transitoire similaire est proposée pour assujettir les sociétés en commandite ou une société par actions créée aux fins d'un projet de construction d'un bien immobilier au régime d'intégrité des entreprises dès la sanction de la loi.

Une autre disposition transitoire est proposée afin de reporter l'obligation pour les filiales des OPTC d'adopter un règlement de gestion contractuelle au plus tard trois mois après l'entrée en vigueur de la LCOM.

Permettre à la Ville de Montréal et à la Ville de Québec de diversifier leurs investissements, sous réserve du respect de l'encadrement qui sera prévu par règlement

Il est proposé de mettre en place un projet pilote visant à permettre à la Ville de Montréal et à la Ville de Québec de diversifier leurs investissements dans les valeurs mobilières, sous réserve du respect de l'encadrement prévu par un règlement du gouvernement.

Ce règlement permettrait notamment l'ajout de véhicules de placements à long terme comportant un niveau de risques faibles ou modérés. Les villes de Montréal et Québec pourraient donc mettre en place des stratégies de placements à long terme, sur la base d'une politique de placement pouvant répondre à leurs besoins, tout en limitant le risque financier.

Prolonger la durée potentielle d'occupation des entreprises dans les immeubles industriels municipaux

Il est proposé de modifier l'article 7 de la LIIM pour permettre à une personne de louer un local dans un immeuble industriel municipal, sans limite particulière quant à la durée des baux ou à la période d'occupation totale. Cette proposition serait bénéfique à l'autonomie des municipalités et à la souplesse dans la gestion des immeubles industriels municipaux. Elle faciliterait par ailleurs l'action des municipalités dans le domaine du développement économique local.

La mesure s'appliquerait aux baux déjà en vigueur, qui pourraient alors être renouvelés en fonction des nouvelles dispositions applicables.

5- Autres options

Pour la mesure concernant le développement immobilier et les infrastructures de transport collectif, une autre option aurait été de prévoir des exigences leur étant applicables par voie contractuelle ou par décret. Toutefois cette option a été rejetée, car elle ne fournissait pas un niveau de contrôle équivalent aux mécanismes officiels prévus par la loi.

En ce qui concerne la proposition sur l'occupation des immeubles industriels municipaux, il a été envisagé de maintenir la durée maximale de trois ans par bail de location, sans limiter la période d'occupation totale. Toutefois, cette option a été écartée afin d'accorder une pleine autonomie aux municipalités dans la gestion de leurs immeubles industriels. En effet, les municipalités sont à même d'apprécier la durée optimale d'un bail de location avec une entreprise en démarrage et il y a lieu d'alléger les règles applicables aux municipalités dans le domaine du développement économique local.

6- Évaluation intégrée des incidences

La mesure concernant le développement immobilier et les infrastructures de transport collectif proposée aurait un impact positif pour les citoyens des villes dont le transport collectif est assuré par un OPTC, en favorisant la mobilité durable par la consolidation des milieux de vie existants et le développement urbain axé sur le transport collectif.

Quant à la mesure sur la diversification des investissements des villes de Montréal et de Québec, puisqu'elle implique des sommes provenant de fonds publics, il est entendu que le gouvernement veille à ce que celles-ci ne soient pas exposées à un risque qui mettrait en péril de manière déraisonnable la préservation du capital. Les villes de Montréal et de Québec ayant déjà mis en place un modèle de gouvernance en matière de gestion de placements, celles-ci sont suffisamment outillées pour comprendre et respecter l'encadrement qui leur sera imposé. Aussi, l'encadrement réglementaire prévu s'appuierait sur la notion de placement prudent et le cadre d'investissement serait strict. L'objectif du projet pilote serait donc de permettre aux municipalités de pouvoir générer des intérêts en regard de leurs liquidités et non d'effectuer des placements à des fins spéculatives. Dans ce contexte, le risque concernant la préservation du capital s'avère faible.

La prolongation de la durée potentielle des baux dans les immeubles industriels municipaux est susceptible de contribuer au maintien d'entreprises industrielles dans certaines régions, ce qui contribuerait à la vitalité et à l'occupation du territoire.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les amendements relatifs aux pouvoirs des OPTC en matière de construction de biens immobiliers sont proposés à la demande du ministre des Transports et de la Mobilité durable. Le Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère des Finances et le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'accès à l'information et à la laïcité, l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec, Société de transport de Montréal (STM) et le Bureau de l'Inspecteur général de la Ville de Montréal ont également été consultés.

Le ministère des Finances a été consulté à l'égard des amendements sur la diversification des investissements des villes de Montréal et de Québec. L'Union des municipalités du Québec (UMQ) a par ailleurs demandé l'élargissement des formes d'investissement disponibles pour les municipalités.

Le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) a été consulté quant à l'amendement qui porte sur les baux industriels municipaux.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre des amendements relatifs aux pouvoirs des OPTC en matière de construction de biens immobiliers ne comporte pas d'enjeux particuliers. Elle se ferait dans le cadre des projets de développement immobilier visés par leurs lois constitutives et elle n'impliquerait pas d'intervention directe du gouvernement.

9- Implications financières

Les amendements proposés n'auraient pas d'implication financière pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

En matière de développement immobilier, le modèle de développement axé sur le transport collectif est déjà présent ailleurs au Canada et certaines juridictions ont légiféré en la matière. Par exemple, en 2023, la Colombie-Britannique a présenté le projet de loi 47 – Housing Statutes (Transit-Oriented Areas) Amendment Act, qui comprend des modifications au Local Government Act visant à promouvoir un développement à haute densité à proximité des stations de transport en commun.

En ce qui a trait à la mesure sur la diversification des investissements des villes de Montréal et de Québec, soulignons que la plupart des municipalités des autres provinces canadiennes, dont les municipalités ontariennes, ont accès à certains instruments financiers plus diversifiés que ceux permis au Québec. Plus précisément, ces municipalités, sous réserve de l'encadrement prévu par la province, ont la possibilité d'utiliser des instruments financiers à long terme, tel que des fonds de placement négociés en bourse.

La ministre des Affaires municipales,

GENEVIÈVE GUILBAULT