

COMMISSION SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET URBAIN ET L'HABITATION

Consultation publique sur la problématique des locaux vacants sur les artères commerciales

RECOMMANDATIONS

Préambule

Vu que la Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation a mené ses travaux d'analyse en amont de la crise sanitaire due à la pandémie du coronavirus (COVID-19), les recommandations ont été formulées après analyse des avis, mémoires et opinions entendus durant la consultation publique. Elles visent à répondre à la problématique structurelle de la vacance commerciale telle que définie avant la crise, et ce, dans une perspective long terme.

La Commission appuie les mesures déployées par la Ville de Montréal, de concert avec les gouvernements du Québec et du Canada, pour venir en aide aux entreprises et commerces affectés par la crise actuelle. La Commission identifie également des recommandations à mettre en oeuvre en priorité pour participer à la relance, soutenir l'activité économique des artères commerciales, le commerce local et la vitalité des quartiers. Elles sont présentées sous forme d'addenda à la fin du document.

Le 19 août 2019, la Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation - volet municipal a été mandatée par le conseil municipal afin de mener une consultation publique pour trouver des solutions à la problématique des locaux vacants sur les artères commerciales. Ce mandat découle d'une motion adoptée en 2014¹.

Afin d'aborder ce sujet complexe, la Commission a souhaité la mise en place d'une démarche de consultation publique créative et interactive en plusieurs volets. À l'automne 2019, un diagnostic a été réalisé par le Service du développement économique (SDÉ) à l'aide d'entrevues ciblées et d'enquêtes de terrain, ainsi qu'une analyse des pratiques à l'international. Les résultats du diagnostic ont été présentés en séance d'information publique le 10 décembre 2019.

De plus, outre les cinq séances d'audition de mémoire tenues à l'édifice Lucien-Saulnier entre le 14 et le 21 janvier 2020, la Commission a organisé avec le soutien du SDÉ et de la firme Percolab, des activités participatives dans les 19 arrondissements (du 16 janvier au 4 février), ainsi qu'un atelier de co-création (4 février) qui a permis de rassembler une trentaine de commerçants et propriétaires immobiliers. Un questionnaire en ligne a également été diffusé au grand public du 10 décembre au 20 janvier 2020 par la firme SOM, et ce sont plus de 4000 personnes qui l'ont complété.

La Commission remercie l'ensemble des personnes qui ont contribué à cette démarche d'envergure en partageant leurs préoccupations et recommandations. Au terme de ses travaux d'analyse, la Commission formule les recommandations suivantes au conseil municipal.

¹ Résolution CM 14 0948 - Motion adoptée par le conseil municipal le 15 septembre 2014 pour étudier l'évolution des hausses de loyers pour les commerçants, leurs conséquences sur l'économie de Montréal et les solutions pour les limiter.

Recommandation 1. Reconnaître le rôle crucial des artères commerciales dans la vitalité des milieux de vie

ATTENDU que les artères commerciales sont de véritables milieux de vie appréciés en raison de la concentration et de la diversité de leur offre commerciale;

ATTENDU qu'elles jouent un rôle essentiel dans le développement de l'identité locale des quartiers et participent à la cohésion sociale des communautés par l'achalandage et l'ambiance qu'elles génèrent;

ATTENDU leur apport dans l'économie locale et régionale, et leur contribution à la transition écologique, puisqu'elles sont généralement accessibles en transport collectif et actif, et répondent aux besoins d'une clientèle locale;

ATTENDU que bon nombre de participant.es ont fait part des impacts négatifs découlant de la dévitalisation de certaines artères, comme le déclin de l'animation de la rue, la dégradation de la qualité du domaine public, un sentiment d'insécurité, la diminution du sentiment d'appartenance à la communauté, ainsi que la perte d'accessibilité aux services de proximité qui a un impact sur les populations plus vulnérables, en plus de contribuer à l'effritement du tissu social;

ATTENDU qu'avec l'adoption en 2018 du [Plan d'action en commerce](#)² suite au dépôt du [rapport Cormier](#), l'Administration déploie déjà des d'actions pour aider les commerçant.es montréalais.es et soutenir la vitalité commerciale de la métropole :

- Diminution du taux de taxation sur la première tranche de 500 000 \$ de valeur des bâtiments non résidentiels en 2019. Cette action a été bonifiée à 625 000 \$ pour l'année 2020, ce qui permet de limiter la croissance du fardeau fiscal pour environ 90 % des commerces montréalais;
- Poursuite de la stratégie de réduction d'écart entre le taux de taxe foncière résidentielle et non résidentielle. Pour 2020, la hausse moyenne des taxes résidentielles est de 2,1%, alors que la hausse est de 1,5% pour la taxe non résidentielle;
- Mise en place de programmes pour aider financièrement les commerces affectés par les effets d'un chantier majeur de construction, une première au Canada;
- Création d'un fonds pour soutenir l'entrepreneuriat commercial (printemps 2019) via le réseau PME MTL, l'organisme mandataire pour le soutien aux entreprises de la Ville de Montréal;
- Octroi en 2019 d'un soutien financier de près de 1,2 M\$ aux sociétés de développement commercial (SDC) par le biais d'un programme d'amélioration des affaires pour soutenir les artères commerciales de la métropole, et ce montant a été bonifié pour atteindre 1,7 M\$ pour 2020.

ATTENDU que selon les [données](#) de la Ville, le taux de vacance moyen des commerces sur les artères de la métropole s'élevait à 15%, en juillet 2019 avant la crise sanitaire; ce qui représente 1000 locaux vacants sur 7000 recensés, alors que ce pourcentage devrait se situer entre 4% et 7% pour être acceptable, selon certains experts;

² Il s'agit du septième plan d'action issu de la [Stratégie de développement économique de Montréal 2018-2022](#), adoptée par la Ville de Montréal le 13 juin 2018.

La Commission constate que le dynamisme et la vitalité des artères commerciales sont des éléments cruciaux pour le développement de la métropole et la vitalité des milieux de vie, et constituent un véritable atout pour Montréal. Le dynamisme des artères commerciales fait partie des priorités de l'Administration. Malgré cela, le phénomène de la vacance prend de l'ampleur dans certains secteurs, et les conséquences majeures de la crise sanitaire risquent de l'accentuer encore davantage.

La Commission recommande à l'Administration de :

- R 1.1.** Poursuivre le déploiement du *Plan d'action en commerce* et faire de la vitalité des artères et rues commerciales une priorité pour l'ensemble des services et arrondissements de la Ville, afin de contrer le fléau de l'inoccupation commerciale et maintenir des milieux de vie dynamiques, en tenant compte des autres activités économiques;
- R 1.2.** Bénéficier de la mobilisation sans précédent des forces vives du milieu du développement économique et du commerce, et des acteurs locaux pour les impliquer dans le suivi des recommandations et des actions pertinentes à mettre en oeuvre dans leurs contextes respectifs.

Recommandation 2. Adopter une approche globale pour développer des solutions ciblées

ATTENDU que la vacance commerciale est une problématique qui évolue dans le temps, touche certains secteurs plus que d'autres, et varie en fonction du contexte économique, social et démographique, ainsi que de l'environnement urbain d'un secteur;

ATTENDU que la consultation publique a permis de constater qu'il existe des dynamiques propres à chaque quartier dans les 19 arrondissements; et que la réalité vécue au centre-ville et dans les arrondissements centraux est spécifique en raison, entre autres, de la forte concentration de commerces;

ATTENDU que l'une des causes souvent citée pour expliquer le phénomène de la vacance est le comportement spéculatif de certains propriétaires qui n'hésitent pas à laisser vacants les locaux ayant pignon sur rue attendant que la valeur de leur immeuble grimpe, ou encore augmentent démesurément le prix du loyer ce qui pourrait avantager les grandes bannières au détriment des commerces indépendants;

ATTENDU que plusieurs autres facteurs ont été avancés pour expliquer les difficultés vécues par certaines artères et les taux d'inoccupation élevés, comme :

- la multiplication des concentrations commerciales à l'échelle métropolitaine et l'étalement urbain;
- la transformation de la vocation des artères;
- la compétitivité régionale;
- la transformation rapide des habitudes de consommation et les achats en ligne;
- un régime de taxe foncière qui peut avoir des effets variables selon le type de commerces, sa superficie, le fait qu'il soit situé sur une artère commerciale ou non;
- l'impact des travaux sur l'achalandage et l'accès difficile aux destinations commerciales;

- le manque de disponibilité de places de stationnement dans certains secteurs;
- l'accessibilité difficile à la propriété commerciale pour les commerçant.es;
- le manque d'encadrement légal des baux commerciaux;
- l'absence de ressources destinées aux commerçant.es;
- une réglementation trop rigide ou qui manque de rigueur dans son application;
- la transformation du commerce de détail et l'absence de contrôle sur l'armature et la mixité commerciale;
- le grand roulement des commerces;
- le rayonnement de l'offre commerciale (artères de proximité et de destination).

ATTENDU que le commerce sur rue fait face actuellement à de nombreux défis, et que la vitalité commerciale est difficile à mesurer d'un secteur à l'autre, en raison d'un manque de données fiables et précises;

ATTENDU que la vacance commerciale est un problème structurel qui pourrait s'accroître, en raison de :

- l'augmentation de l'achat et du commerce en ligne;
- l'augmentation des espaces commerciaux dans la grande région et même au cœur de Montréal;
- l'attractivité de Montréal comme ville abordable qui favorise une concentration des propriétés aux mains de quelques joueurs immobiliers qui spéculent pour faire augmenter artificiellement les prix des immeubles, en particulier sur les rues en vogue.

ATTENDU qu'il s'agit d'un phénomène qui n'est pas exclusif à Montréal et que le Regroupement des sociétés de développement commercial du Québec (RSDQC) a interpellé récemment le gouvernement du Québec et les acteurs municipaux pour définir une vision claire et cohérente à l'échelle de la province ([communiqué](#));

ATTENDU que des organismes, regroupements d'affaires et sociétés de développement commercial (SDC) ont recommandé que la Ville, en collaboration avec ses partenaires, fasse des représentations auprès du gouvernement du Québec afin que celui-ci adopte une politique nationale visant à soutenir la vitalité commerciale des cœurs de collectivité du Québec, puisque le développement économique est une responsabilité partagée;

La Commission constate que la consultation publique a permis de mettre en lumière une problématique complexe, aux multiples facettes, qui nécessite d'adopter une approche globale pour identifier des solutions ciblées et adaptées aux causes du problème. La Commission estime que la stratégie à déployer pour lutter contre la vacance commerciale ne pourra être uniforme sur tout le territoire, et que la Ville de Montréal ne pourra à elle seule relever tous les défis du commerce de détail.

La Commission recommande à l'Administration de :

R 2.1. Que la Ville de Montréal invite le gouvernement du Québec à mettre en place une vision d'ensemble et à soutenir un plan d'action montréalais, assortis de moyens financiers appropriés, afin de faire face au défi de la vacance commerciale de la grande région de Montréal, notamment en limitant la spéculation et la concentration immobilières abusives.

Recommandation 3. Mieux documenter la situation commerciale et créer un registre des locaux commerciaux

ATTENDU que la consultation publique a mis en lumière le manque de données publiques fiables pour mesurer la vitalité et l'armature commerciale de la métropole, et que cette situation est jugée préoccupante par bon nombre;

ATTENDU que la Ville possède déjà certaines données avec le rôle d'évaluation foncière, et que d'autres acteurs dont des sociétés de développement commercial possèdent aussi des informations sur les taux d'inoccupation et la valeur locative selon le type de commerce, mais que ces données sont disparates et incomplètes, en plus d'être rarement disponibles publiquement;

ATTENDU que la création d'un registre des locaux commerciaux vacants a été demandée à maintes reprises afin de développer une base de données et d'indicateurs uniformes, recueillis de façon neutre et objective;

ATTENDU qu'il s'agit d'un outil de prise de décision et de planification qui a été jugé indispensable par plusieurs, puisqu'il permettrait, entre autres :

- de mieux comprendre l'évolution de l'offre et de la demande sur les artères et de suivre l'évolution de la vacance à Montréal;
- de générer un répertoire d'information accessible publiquement et en temps réel pour l'ensemble du territoire, permettant la création d'outils d'intégration de données sur le modèle de l'[application Live XYZ](#) implantée dans la ville de New York;
- de favoriser les maillages d'entrepreneurs cherchant un local vacant pour l'ouverture d'un nouveau commerce ou d'une initiative d'occupation temporaire;
- de mettre en place des mesures dissuasives pour les propriétaires qui n'agissent pas suffisamment pour que leurs locaux soient loués ou laissent se détériorer un immeuble.

ATTENDU que pour certains, la Ville de Montréal devrait assujettir les propriétaires de locaux vacants sur une artère à l'obligation de payer la cotisation obligatoire à la SDC de son territoire, car en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, une partie du financement des SDC provient des cotisations versées par les commerçants membres, et le propriétaire d'un local vacant n'est pas tenu de compenser le manque à gagner, ce qui augmente le fardeau financier des commerçants d'une artère; et qu'une telle mesure permettrait aux propriétaires de participer aux décisions;

ATTENDU que de nombreux participants ont demandé l'imposition de pénalités aux propriétaires avides ou inactifs et que ces pénalités pourraient prendre la forme d'une taxe à la vacance ou d'une redevance réglementaire à appliquer sous certaines conditions et modalités à déterminer;

ATTENDU que le [rapport Cormier](#) (juin 2018) recommandait de mettre en place dès 2019 une redevance réglementaire visant l'inoccupation de certains locaux commerciaux, et que l'application d'une telle mesure exige au préalable d'avoir un portrait clair de la vacance commerciale;

La Commission constate que l'information recueillie durant la consultation publique confirme la nécessité de mieux documenter le phénomène de la vacance commerciale, afin de mieux suivre l'état de la situation et évaluer efficacement. La Commission est d'avis que l'absence de données publiques pour l'ensemble de la région métropolitaine est un frein à l'établissement de mesures ciblées.

La Commission recommande à l'Administration de :

- R 3.1.** Créer un outil central, de type registre, pour collecter et mettre à jour des données uniformes et fiables sur l'occupation des locaux commerciaux, et rendre publiques les données recueillies afin de favoriser les maillages;
- R 3.2.** Mettre en place la délivrance d'un certificat d'inoccupation commerciale, en ligne, à afficher sur la devanture du commerce tant que le local est inoccupé pour permettre la collecte de données à jour sur la vacance;
- R 3.3.** À la suite de la mise sur pied du registre et d'une collecte de données à jour, analyser la meilleure mesure à implanter entre une taxe à la vacance ou une redevance réglementaire selon le délai de relocation ou d'une nouvelle occupation, et identifier des incitatifs permettant aux propriétaires de se soustraire à la mesure dissuasive retenue en facilitant l'occupation transitoire de locaux notamment;
- R 3.4.** Évaluer la possibilité de transférer aux propriétaires immobiliers la responsabilité de cotisation obligatoire aux sociétés de développement commercial (SDC) lorsqu'un local commercial est vacant, dans le cas échéant demander au gouvernement du Québec de faire les modifications législatives nécessaires.

Recommandation 4. Poursuivre les efforts pour améliorer la compétitivité de la fiscalité municipale en lien avec le secteur non résidentiel

ATTENDU que le comité consultatif sur le [Plan commerce](#) en 2018 et le [comité de travail](#) sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique en 2016 ont proposé une stratégie pour améliorer la compétitivité fiscale du secteur non résidentiel;

ATTENDU que depuis le budget 2019, la Ville applique une mesure de taux différenciés non résidentiels en vertu de laquelle un taux de taxation inférieur est imposé sur une première tranche de valeur foncière dans le but d'alléger le fardeau fiscal des propriétaires de petits immeubles non résidentiels. En 2020, la Ville a rehaussé le seuil à 625 000 \$;

ATTENDU que cette mesure est accompagnée d'une stratégie visant la réduction de l'écart de fardeau fiscal entre les immeubles résidentiels et non résidentiels qui s'étale sur la période 2019-2023;

ATTENDU que nombre de participant.es ont exprimé des inquiétudes quant à l'importance du fardeau fiscal pour les commerces et les propriétaires non résidentiels, et que la baisse ou le gel des taxes a été identifié comme la piste de solution la plus adaptée par ces participant.es;

ATTENDU que l'on constate une forte croissance des valeurs foncières non résidentielles depuis une décennie, particulièrement sur les artères des quartiers centraux;

ATTENDU que cette augmentation des valeurs foncières conduit certain.es propriétaires à transférer de nouvelles charges fiscales aux locataires commerciaux, sous forme de hausse de loyers, ce qui contribue à la dévitalisation de certaines artères et rues commerciales;

ATTENDU que l'impôt foncier demeure la première source de revenus dont dispose la Ville de Montréal pour le financement de son budget;

ATTENDU que plusieurs estiment qu'à l'instar des villes de Toronto et Vancouver, Montréal devrait faire le pas vers l'utilisateur-payeur et aller plus loin en matière d'écofiscalité en tarifant également la collecte des matières résiduelles;

ATTENDU que de nombreux locataires ont émis le souhait d'avoir de l'information plus claire sur les taxes foncières imposées au propriétaire de l'immeuble dans lequel ils opèrent;

La Commission constate que malgré les efforts faits par la Ville pour alléger la fiscalité des commerces et réduire l'écart entre les fardeaux résidentiels et non résidentiels, une pression demeure sur le dos des petits propriétaires et des locataires commerciaux qui doivent assumer des hausses de loyers parfois démesurés. La Commission estime qu'il faut poursuivre la stratégie actuelle et travailler des mesures qui favorisent la justice fiscale, sans perdre de vue les contraintes financières qui pèsent actuellement sur la Ville.

La Commission recommande à l'Administration de :

- R 4.1.** Poursuivre la stratégie de réduction de l'écart de fardeau fiscal entre les immeubles résidentiels et non résidentiels, et produire en 2023 une analyse pour mesurer l'avancement de la stratégie et ses retombées;
- R 4.2.** Mettre sur pied un comité de suivi des mesures fiscales mises en place par la Ville pour en évaluer l'efficacité et les ajustements requis;
- R 4.3.** Analyser l'application du principe d'écofiscalité à la collecte des matières résiduelles des immeubles non résidentiels, en élargissant la mesure prévue au budget 2020 pour la tarification sur l'eau, en cohérence avec les orientations du futur *Plan directeur de gestion des matières résiduelles de l'agglomération de Montréal 2020-2025*;
- R 4.4.** Offrir un accompagnement aux commerçant.es pour mieux comprendre le compte de taxes, en rendant plus claire l'information et en examinant la possibilité d'établir des outils de calcul selon les types de baux.

Recommandation 5. Mieux encadrer les hausses des loyers et les baux commerciaux

ATTENDU que plusieurs ont déploré l'absence d'encadrement pour les baux commerciaux, ce qui fait en sorte que :

- l'arbitraire et le manque de contrôle, accentués par les forces du marché, génèrent des situations injustes pour des commerçant.es qui ne peuvent rivaliser avec les grandes bannières ou certains commerces de destination;

- dans certains quartiers, des commerçant.es n'ont plus la capacité de payer leur loyer et doivent fermer leur commerce, ce qui alimente la vacance sur les rues commerciales;
- cette absence d'encadrement laisse place à la spéculation et crée des inégalités dans les rapports de force entre le bailleur et le locataire;
- les contenus des baux sont disparates et parfois complexes à comprendre.

ATTENDU qu'il existe ailleurs, comme en France, un encadrement des baux commerciaux qui prévoit les conditions de la durée minimale du bail, la répartition des travaux et des charges entre le locataire et le propriétaire, le renouvellement de bail ainsi que la hausse maximale du loyer;

ATTENDU que l'instauration d'un cadre qui viendrait régir les baux commerciaux permettrait de réduire les inégalités contractuelles à l'avantage des propriétaires;

ATTENDU que la création d'une régie des baux commerciaux pour réguler les baux est une mesure qui a été proposée par plusieurs;

ATTENDU que l'encadrement des baux commerciaux est une compétence qui relève du gouvernement du Québec;

La Commission estime que les mesures pour pallier la problématique de la vacance doivent inclure des façons de mieux contrôler les baux commerciaux puisque l'absence d'encadrement actuel met en péril la survie des commerces indépendants notamment, et à un impact majeur sur l'évolution du taux d'inoccupation et la vitalité des artères.

La Commission recommande à l'Administration de :

- R 5.1.** Mettre à disposition des locataires et propriétaires un modèle de bail type, et soutenir l'offre d'accompagnement via la plateforme Montreal.ca, en amont de la signature du bail ou de son renouvellement;
- R 5.2.** De concert avec le gouvernement du Québec, rendre obligatoire l'enregistrement des baux commerciaux d'un an et plus au Registre foncier du Québec pour une meilleure protection des locataires commerciaux et une collecte de données uniformes et fiables sur les locaux commerciaux;
- R 5.3.** Mettre en place un encadrement formel et structuré, assorti d'une gouvernance et des mesures de contrôle nécessaires à éviter les hausses abusives de loyers commerciaux, en vue de soutenir la vitalité et la mixité des quartiers.

Recommandation 6. Moderniser les services offerts aux commerçant.es et offrir un meilleur accompagnement pour s'adapter au défi numérique

ATTENDU que des commerçant.es et entrepreneur.es ont mentionné faire face à de multiples défis pour démarrer et maintenir un commerce en santé (ex. démarches administratives parfois longues et coûteuses, difficulté à obtenir de l'information claire sur les programmes existants, etc.);

ATTENDU que parmi les solutions proposées, il a été demandé de créer un guichet unique ou un comptoir de services dans chaque arrondissement pour faciliter l'accès aux informations pertinentes en un même endroit; et d'offrir un accompagnement dans la compréhension des droits, baux, comptes de taxes, etc.;

ATTENDU que des ressources existent déjà pour soutenir et accompagner les entrepreneur.es et commerçant.es privé.es dans leurs démarches, mais que ces ressources peuvent être réparties de façon inégale sur le territoire (ex. commissaires au développement économique, PME-Montréal, SDC, etc.);

ATTENDU que le comité de 2016 sur la fiscalité municipale, puis le [comité Cormier](#) en 2018, recommandaient à la Ville de mieux accompagner les entreprises dans leurs démarches avec les services municipaux et de faciliter le cheminement des demandes administratives;

ATTENDU que l'organisme qui travaille à la promotion du développement commercial sur l'ensemble du territoire de la Ville de Sherbrooke a mis en ligne un [guichet virtuel](#) pour les entreprises et commerçant.es afin de centraliser les ressources disponibles et donner accès à un ensemble de données pertinentes (ex. liste des locaux vacants, etc.) via son [observatoire commercial](#);

La Commission constate que l'ouverture d'un nouveau commerce ou son adaptation au marché demande aux entrepreneur.es de franchir plusieurs étapes souvent complexes et pas toujours adaptées à la réalité du commerce. La Commission a entendu l'appel lancé par les commerçant.es pour un accompagnement personnalisé et des processus simplifiés. La Commission est d'avis que la Ville doit proposer une approche modernisée de ses services aux commerçant.es et s'inspirer des meilleures pratiques existantes.

La Commission recommande à l'Administration de :

- R 6.1.** Centraliser virtuellement sur [Montreal.ca](#) toute l'information pertinente aux commerçant.es et faire le lien avec les arrondissements, afin de faciliter l'accès à l'information sur l'environnement réglementaire et les programmes disponibles, et assurer la promotion de ce comptoir de services virtuel;
- R 6.2.** Mettre sur pied un guichet rapide pour simplifier et accélérer le traitement des demandes de permis et autres services aux commerçant.es dans les arrondissements;
- R 6.3.** Développer une vision cohérente du développement commercial à l'échelle de la Ville et des arrondissements, et renforcer le rôle support des commissaires au développement économique auprès des commerçant.es.

ATTENDU que le commerce sur rue fait face à une nouvelle réalité avec la progression de la vente en ligne, et que cette réalité requiert une adaptation des commerçant.es, en matière de positionnement numérique, d'aménagement des locaux et de pratiques de livraison;

ATTENDU que le soutien à la promotion de la fonction commerciale fait partie de la mission des sociétés de développement commercial (SDC), mais que plusieurs artères et rues commerçantes ne sont pas organisées en SDC, et que les intérêts communs d'un secteur peuvent, de ce fait, être moins bien représentés, et le soutien-conseil offert moins présent;

La Commission estime que la Ville a un rôle à jouer pour mettre en place les conditions favorables à la réussite de la transformation du commerce sur rue.

La Commission recommande à l'Administration de :

- R 6.4.** Soutenir le développement de stratégies numériques et d'adaptation des commerces sur rue à l'évolution du marché (ex. services de ramassage et livraison modernisés et écologiques, outils de promotion virtuels, etc.);
- R 6.5.** Mieux soutenir les efforts de mobilisation et de promotion de rues commerciales qui ne sont pas organisées en sociétés de développement commercial (SDC) tout en continuant de les accompagner pour la création de SDC, et en élargissant la définition de territoire des SDC.

Recommandation 7. Limiter l'étalement commercial pour consolider l'offre existante

ATTENDU que l'on constate depuis plusieurs années une croissance élevée de la superficie commerciale dans la région métropolitaine qui se traduit par un étalement commercial sur les artères secondaires et dans les quartiers historiquement résidentiels, au détriment de la viabilité des artères commerciales principales;

ATTENDU que pour certain.es, les habitudes des consommateurs.trices ont changé et la superficie commerciale par personne est vouée à être revue à la baisse; pourtant on déplore qu'il soit encore possible de construire de nouvelles zones commerciales comme des mégas centres d'achat sans égard à l'impact sur l'ensemble de l'armature commerciale de la métropole;

ATTENDU qu'il a été jugé essentiel de lier la réflexion sur la consolidation de l'offre commerciale à une réflexion plus globale en matière de développement urbain, d'organisation de l'offre de transport et de frein à l'étalement urbain;

ATTENDU que certain.es ont demandé l'élaboration d'une politique d'urbanisme commercial pour renforcer les artères commerciales existantes et stimuler l'entrepreneuriat; et qu'une telle politique pourrait s'appliquer aux vastes secteurs qui feront l'objet de projets de requalification résidentielle et commerciale au cours de la prochaine décennie (ex. secteur des Faubourgs, Bridge-Bonaventure, Lachine-Est, Marché Central, Namur-Hippodrome, etc.);

ATTENDU qu'il a été demandé d'assurer une cohérence avec les outils de planification urbaine dont s'est dotée la Ville, comme le *Plan d'action en patrimoine 2017-2022* et le *Plan d'urbanisme* de 2004;

ATTENDU que la Commission sur le développement économique et urbain et l'habitation a réalisé en 2019 une consultation publique sur les impacts du projet *Royalmount* qui a permis de constater les limites de gouvernance dans la région métropolitaine lorsqu'il s'agit de projets d'envergure ayant des impacts régionaux sur l'offre commerciale notamment;

ATTENDU que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) ne prévoit pas l'insertion d'études d'impacts dans le *Schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération*, l'analyse

des effets de la mise en œuvre d'un projet, en particulier en matière de développement commercial, et leur prise en considération;

La Commission constate que la consolidation des milieux de vie passe par une armature commerciale équilibrée, et qu'il est crucial de limiter l'étalement commercial en rationalisant la superficie commerciale existante. La Commission est d'avis que tous les mécanismes d'urbanisme devraient prendre en compte le développement commercial, au même titre que la mobilité et plus globalement la transition écologique. Elle estime qu'une réflexion plus large doit être menée pour adapter les outils d'urbanisme existants afin de mieux lier développement urbain et commercial.

La Commission recommande à l'Administration de :

- R 7.1.** Demander au gouvernement du Québec une modification au cadre législatif afin de permettre à l'agglomération de mieux planifier son développement commercial;
- R 7.2.** Définir et appliquer un cadre d'évaluation pour les nouveaux projets de développement urbain d'envergure qui tienne compte des impacts supralocaux sur la mobilité et la vitalité commerciale des artères existantes;
- R 7.3.** Tenir compte du portrait actuel de l'étalement commercial et du concept de l'[urbanisme commercial](#) dans la prochaine révision du *Plan d'urbanisme*, afin de maintenir l'activité commerciale dans les zones existantes.

Recommandation 8. Adapter les instruments d'urbanisme pour optimiser la mixité et améliorer l'offre commerciale

ATTENDU que la consultation publique a mis en lumière l'importance d'offrir une mixité commerciale pour renforcer l'attractivité et soutenir la vitalité des artères et rues commerciales;

ATTENDU que sur certaines artères, le nombre de restaurants et de grandes bannières augmentent, au détriment des commerces indépendants ou de proximité établis depuis longtemps;

ATTENDU que plusieurs outils réglementaires comme le zonage, les règlements sur les projets particuliers de construction et le contingentement des usages permettent à la Ville et aux arrondissements de réglementer l'offre de locaux commerciaux et d'agir sur la mixité d'un secteur donné;

ATTENDU que l'application des règlements de zonage est perçue, pour certains, comme un frein à la mixité commerciale, en raison de sa rigidité pour l'analyse de certains projets ou de son caractère inadapté entraînant une gestion parfois complexe des droits acquis; et que les procédures pour des projets particuliers occasionnent des délais de plusieurs mois qui peuvent être décourageants pour les entrepreneurs;

ATTENDU que la création d'espaces commerciaux au rez-de-chaussée de nouveaux immeubles résidentiels sur certaines rues, peut être une exigence des arrondissements qui peut conduire à l'inoccupation des locaux, en raison d'un bassin de consommateurs trop faible;

ATTENDU que l'instauration d'un droit de préemption commercial pourrait permettre d'agir sur l'équilibre commercial d'un secteur et contribuer à augmenter le parc d'établissements à l'abri de la pression immobilière; tout comme la création de fiducies d'utilité sociale pour protéger les immeubles commerciaux de la spéculation immobilière et assurer l'abordabilité des espaces commerciaux pour les entrepreneurs;

ATTENDU qu'en vertu de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec (C-11.4)*, la Ville de Montréal n'exerce qu'un contrôle indirect sur le zonage, puisque cette responsabilité échoit pour l'essentiel aux arrondissements; la Ville peut toutefois inclure certaines dispositions dans son *Plan d'urbanisme*, auxquelles les arrondissements sont minimalement tenus de se conformer par concordance;

La Commission constate que des outils performants existent pour agir sur l'environnement commercial, et qu'il est primordial d'exercer une veille sur les besoins et les habitudes des consommateurs.trices qui fréquentent les artères afin de viser la bonne échelle de mixité. La Commission est d'avis que pour planifier une armature commerciale équilibrée, la Ville et ses arrondissements devraient pouvoir appliquer les outils réglementaires existants avec agilité et souplesse.

La Commission recommande à l'Administration de :

- R 8.1.** Suivre l'évolution des besoins des populations autour des artères afin d'arrimer l'offre commerciale en appliquant avec agilité les outils réglementaires;
- R 8.2.** Mettre à jour les règlements d'urbanisme afin de rendre possible l'occupation transitoire ou temporaire, le partage des locaux par plusieurs usages, ainsi que la transformation de locaux commerciaux en résidentiel, lorsque cela ne menace pas la continuité commerciale;
- R 8.3.** Examiner la possibilité d'instaurer un droit de préemption commercial, ainsi que l'implantation de fiducie d'utilité sociale, pour permettre à la Ville ou ses partenaires d'acquérir des biens commerciaux pour la préservation et le développement d'une mixité de commerces durable;
- R 8.4.** Étudier avec les partenaires comme les SDC, la création d'une société immobilière sans but lucratif, afin d'acquérir des immeubles sur les artères pour maintenir une abordabilité et assurer une mixité commerciale (ex. la [NorthEast Investment Cooperative](#) à Minneapolis);
- R 8.5.** Favoriser l'acquisition d'immobilier commercial pour les entreprises et commerçants indépendants;
- R 8.6.** Poursuivre la réflexion pour adapter les heures d'ouverture des commerces à Montréal selon les territoires et les secteurs d'activités.

Recommandation 9. Faciliter les initiatives d'occupation temporaire ou transitoire

ATTENDU que l'occupation temporaire des locaux vacants est considérée comme une piste de solution prometteuse considérant son impact direct sur l'achalandage et l'attractivité d'un secteur, en plus de diminuer les coûts de maintien et de surveillance, et de préserver et valoriser le patrimoine bâti;

ATTENDU que les phénomènes du *showrooming*, des boutiques *pop-up* ou des marchés éphémères prennent de l'ampleur ces dernières années et sont identifiés comme des tendances du secteur du commerce de détail;

ATTENDU que ces initiatives à caractère temporaire ou transitoire à durée plus limitée sont parfois menées par des entrepreneur.es qui en sont à leur première expérience de location;

ATTENDU que les grandes marques établies, ainsi que les créateurs.trices et entrepreneur.es locaux peuvent y voir une occasion de se rapprocher de leur clientèle, tout en développant leur stratégie de vente en ligne;

ATTENDU qu'un bail temporaire à court terme permet aux entrepreneur.es de tester leur produit dans une formule commerce sur rue, et que le bail temporaire peut se transformer en bail à long terme;

ATTENDU que les activités transitoires ou temporaires peuvent être de nature commerciale, artistique, culturelle ou communautaire;

ATTENDU qu'un.e propriétaire peut être réticent.e à louer à court terme, en raison des revenus qui sont plus faibles et moins réguliers, et de la contrainte administrative liée à la gestion des baux et aux demandes de permis;

À l'instar de plusieurs participant.es, la Commission estime que les initiatives d'occupation temporaire ou transitoire des locaux commerciaux vacants sont intéressantes car elles contribuent grandement à l'animation de la rue, et peuvent servir d'appel pour une clientèle qui ne viendrait pas normalement magasiner sur les rues commerciales. La Commission est d'avis qu'il faut développer un type d'accompagnement plus ciblé et convivial pour soutenir et encourager ces initiatives de natures diverses.

La Commission recommande à l'Administration de :

- R 9.1.** Mettre sur pied un programme dédié ou en bonifier un existant, avec des mesures attractives visant à soutenir les initiatives d'occupation temporaire ou transitoire de locaux vacants de nature commerciale, culturelle ou communautaire, en respectant la réglementation d'urbanisme;
- R 9.2.** Élaborer et appliquer une réglementation sur le modèle d'autres grandes métropoles (ex. [Charte de Paris](#) pour les projets d'occupation temporaire) afin de faciliter l'occupation transitoire ou temporaire des locaux vacants;
- R 9.3.** Faciliter la délivrance de certificat d'occupation pour une occupation temporaire ou transitoire, en examinant notamment l'outil de l'usage conditionnel.

Recommandation 10. Améliorer la dynamique et l'environnement commercial en misant sur l'expérience sur rue

ATTENDU que plusieurs sont d'avis que la Ville devrait investir davantage dans l'expérience sur rue, le mobilier urbain et l'identité visuelle des artères pour que les commerçant.es puissent se démarquer, attirer de nouveaux clients et augmenter l'achalandage;

ATTENDU que les travaux de réfection constituent des opportunités de mettre à niveau l'aménagement des rues commerciales, et qu'une concertation avec les commerçant.es et acteur.trices du milieu est essentielle;

ATTENDU que la Ville développe déjà plusieurs initiatives pour minimiser les impacts des chantiers auprès des commerçant.es tout en maintenant l'achalandage (ex. démarches en amont avec les commerçant.es ou associations, visuel homogène pour les habillages de chantiers, maintien de l'accessibilité aux commerces, mise en place de comités de bon voisinage, etc.);

ATTENDU qu'il a été rapporté que malgré le travail de promotion, peu de commerçant.es ont appliqué au Programme d'aide financière aux établissements situés dans un secteur affecté par des travaux majeurs, en raison de critères d'admission jugés trop restrictifs, au fait que le programme n'offre pas de soutien aux entreprises installées dans un secteur après le début des travaux, et que seul.es les commerçant.es ayant connu une perte majeure de leur bénéfice brut sont éligibles;

ATTENDU que l'amélioration de l'expérience sur rue passe par l'embellissement; le verdissement et la réduction des îlots de chaleur; l'aménagement de places publiques, d'espaces de détente, de lieux de regroupement; l'amélioration de la propreté de la rue; la réparation des trottoirs endommagés, leur élargissement et accès universel; la modernisation du mobilier urbain et de l'éclairage, l'accès au wifi gratuit pour tous les commerces;

La Commission estime primordial d'investir dans l'expérience sur rue et dans l'aménagement urbain des artères et rues commerciales afin de les rendre attrayantes. À l'instar de plusieurs, la Commission est d'avis que l'expérience client débute dans l'espace public et qu'il faut miser sur la création d'environnements favorables à l'activité commerciale; les travaux de réfection constituent à cet effet des opportunités à saisir pour améliorer l'expérience sur rue offerte par les artères.

La Commission recommande à l'Administration de :

- R 10.1.** Promouvoir les meilleures pratiques d'aménagement des artères commerciales, basées sur des objectifs de développement durable et de transition écologique, de mobilité active, de sécurité, de convivialité, de sentiment d'appartenance et d'expérience des usagers;
- R 10.2.** Travailler avec les SDC, les associations de commerçant.es et les acteurs.trices du milieu afin d'identifier les besoins propres à chaque artère et rue commerciales, en matière de design urbain, d'expérience et d'attractivité, de secteurs distinctifs et d'offre d'équipements;
- R 10.3.** Évaluer et ajuster au besoin le programme d'aide financière aux établissements situés dans un secteur affecté par des travaux majeurs, afin que davantage de commerçant.es et entrepreneur.es puissent en bénéficier.

Recommandation 11. Améliorer le cadre bâti des artères commerciales

ATTENDU qu'il n'est pas rare que les locaux vacants soient délabrés, laissés à l'abandon, recouverts de graffitis, et parfois même qu'ils menacent la sécurité des passants au point de forcer la fermeture des trottoirs pour des raisons de sécurité;

ATTENDU que l'entretien et la mise en valeur des locaux vacants relèvent entièrement des propriétaires immobiliers qui n'ont pas l'obligation, et parfois un manque d'intérêt, à s'occuper de cette tâche;

ATTENDU le manque d'inspecteur.trices dans les arrondissements pour faire respecter la réglementation municipale sur l'entretien des bâtiments;

ATTENDU que la Ville de San Francisco a mis sur pied un programme de subventions annuelles dédié à la rénovation de commerces ayant plus de 30 années d'existence et qui sont reconnus pour avoir eu un impact sur l'histoire ou sur la culture locale;

La Commission estime que le manque d'entretien de certaines façades de locaux vacants, les vitrines graffitées et placardées nuisent considérablement à l'attractivité de la rue et à l'image du quartier. La Ville devrait s'assurer d'une application rigoureuse de ses règlements, en plus de prévoir des mesures dissuasives aux propriétaires en cas de non-conformité, à l'instar d'autres grandes villes.

La Commission recommande à l'Administration de :

- R 11.1.** Adopter une réglementation claire sur l'entretien et l'affichage des bâtiments et locaux qu'ils soient vacants ou non, en s'inspirant des meilleures pratiques développées dans d'autres villes;
- R 11.2.** Inclure au certificat d'occupation commerciale (réf. R 3.2) des exigences aux propriétaires, dont celle d'habiller la vitrine, d'entretenir et de nettoyer la devanture commerciale;
- R 11.3.** Bonifier la dotation aux arrondissements afin d'accroître le nombre d'inspecteur.trices, une mesure essentielle pour faire appliquer les actions précédentes;
- R 11.4.** Assurer la pérennité et bonifier le programme PRAM-Commerce en élargissant ses critères d'admissibilité et en prévoyant un apport financier renforcé pour soutenir la rénovation des façades des locaux commerciaux et leur entretien.

ADDENDA

La Commission présente ses recommandations dans un contexte de crise sanitaire dû à la COVID-19 avec des conséquences importantes pour les petites et moyennes entreprises (PME) et commerces locaux montréalais. Depuis le début de la crise, la Ville de Montréal a déployé plusieurs mesures concrètes, dont la création d'une [page web COVID-19](#) pour centraliser les ressources disponibles aux PME et commerçant.es et le soutien au virage numérique. La Ville prépare également un plan de relance à déployer sur plusieurs mois pour aider la métropole à se relever.

Dans ce contexte, la Commission a souhaité préciser certaines recommandations formulées précédemment et partager ses réflexions pour soutenir la reprise économique sur les artères et rues commerciales, et s'assurer que les petits commerçants puissent survivre à cette crise.

D'entrée de jeu, la Commission estime que durant la période de relance économique, il est primordial de ne pas ajouter de fardeau financier supplémentaire aux propriétaires et commerçant.es. Aussi, la délivrance d'un certificat d'occupation commerciale (R 3.2) devrait s'opérer en ligne et à coût minimal pour les propriétaires. Dans le même esprit, l'imposition d'une taxe à la vacance ou d'une redevance réglementaire (R 3.3) devrait être conditionnelle à un portrait à jour et complet de la vacance commerciale, considérant que cette problématique pourrait prendre une toute autre ampleur dans les prochains mois. À court terme, il apparaît également judicieux de miser sur des incitatifs à la location d'un local vacant, plutôt que sur une éventuelle mesure dissuasive, bien que la Commission, à l'instar de nombreux participant.es, juge incontournable à plus long terme de mener cette analyse et d'appliquer les actions qui en découlent.

La Commission salue également la création d'une plateforme web pour centraliser l'information pertinente aux mesures d'urgence offertes aux commerçant.es et entreprises. Elle encourage la Ville, en collaboration avec ses partenaires, à pérenniser et à bonifier cette plateforme virtuelle afin d'aller vers un guichet unique virtuel (R 6.1, R 6.2 et R 6.3). Le commerce en ligne n'aura jamais été aussi important pour relancer l'économie. Aussi, la Commission accueille avec intérêt le déploiement de la livraison écologique dans plusieurs arrondissements. Elle est d'avis qu'il faut aller encore plus loin et accélérer les efforts pour soutenir le développement de stratégies numériques et d'adaptation des commerces sur rue (R 6.4).

Finalement, la mise en oeuvre des mesures de distanciation sociale prescrites par la Direction de santé publique et qui pourraient se poursuivre au cours des prochains mois, oblige à repenser l'aménagement de nos rues et artères commerciales. Certains arrondissements ont aménagé des corridors sanitaires et élargi les trottoirs de façon temporaire; d'autres pourraient aller encore plus loin et piétonniser certaines artères le temps de la crise pour permettre aux commerçant.es de se déployer sur la rue tout en respectant les règles de distanciation.

La Commission estime qu'il est nécessaire d'intégrer ces nouvelles pratiques à la réflexion sur l'aménagement de nos artères commerciales dans un contexte sécuritaire transitoire de reprise et aussi dans une perspective long terme (R 10.1). En collaboration avec les acteur.trices impliqués, c'est le moment de repenser le partage de nos rues et espaces publics pour faciliter l'accès aux commerces de proximité en toute sécurité et promouvoir l'activité physique et les saines habitudes de vie (R 10.2), tout en favorisant les déplacements piétons et vélos sécuritaires. Finalement, pour soutenir la relance, la Commission recommande de mener une opération intensive de nettoyage des graffitis tant sur le domaine privé que public, et ce, en collaboration avec les arrondissements, afin d'améliorer le cadre bâti des artères et rues commerciales.