

Mémoire de l'UTILE et de l'ACHAT sur le projet de loi 57

Développer le *réflexe OBNL*

Avril 2024

Présenté à la commission de l'aménagement du territoire dans le cadre de l'étude du projet de loi 57, *Loi édictant la Loi visant à protéger les élus et à favoriser l'exercice sans entraves de leurs fonctions et modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*

À propos de l'UTILE



Partenaire privilégié de plusieurs municipalités, du milieu de l'enseignement supérieur, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et du gouvernement du Québec, l'UTILE est un propriétaire à but non lucratif qui développe et gère un parc d'appartements étudiants dont le modèle a fait ses preuves. L'UTILE souhaite construire d'ici 2027 quelque 1500 nouveaux logements, qui viendront s'ajouter aux 600 unités déjà habitées ou en voie de l'être. L'équipe de l'UTILE regroupe 35 professionnel·les en développement et en gestion d'immeubles, dont plusieurs ont fait carrière dans le secteur du développement immobilier privé. Ensemble, ses organisations membres portent les intérêts de plus de 300 000 jeunes à travers le Québec.

À propos de l'ACHAT



L'Alliance des corporations d'habitations abordables du territoire du Québec (ACHAT) est un regroupement d'entreprises collectives en immobilier (propriétaires, opérateurs et développeurs sans but lucratif) unique en son genre dans le réseau québécois et canadien de l'économie sociale. Sa mission consiste à soutenir ses membres dans la recherche d'innovations et le déploiement de stratégies d'affaires visant à accroître de manière significative l'offre de logements abordables à but non lucratif au Québec. Ses membres détiennent un parc immobilier de 6600 logements locatifs abordables d'une valeur foncière de plus de 900 M\$ et comptent actuellement plus de 3000 nouvelles unités en développement dans l'horizon 2024-2025.

Contacts:

Maxime Pelletier

Directeur adjoint aux affaires gouvernementales, UTILE

maxime.pelletier@utile.org

Sébastien Parent-Durand

Directeur général, ACHAT

sparentdurand@achat-habitation.org

Zonage incitatif et portée des « super pouvoirs » conférés aux municipalités

L'UTILE et l'ACHAT saluent la proactivité du gouvernement du Québec, qui profite de ce projet de loi visant à protéger les élu·es afin de bonifier les modalités du zonage incitatif.

En modifiant l'article 145.35.2 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme du Québec pour ajouter l'option, dans un règlement de zonage incitatif, d'inclure une prestation en versement monétaire, le législateur élargit le champ d'action des municipalités. Cela répond à un besoin exprimé par le milieu municipal et contribue à créer un contexte favorable à l'utilisation de ce levier réglementaire dans l'objectif, notamment, d'accroître la part de logements à but non lucratif sur le marché locatif.

En ce sens, nous accueillons favorablement les dispositions du projet de loi 57 concernant le zonage incitatif et nous souhaitons proposer des moyens d'en bonifier les retombées pour les développeurs de projets d'habitation à but non lucratif.

Toujours dans une perspective de favoriser la construction rapide de nouveaux logements, l'UTILE et l'ACHAT suggèrent également de profiter de ce projet de loi pour amender les « super pouvoirs » conférés aux municipalités en vertu de l'article 93 de la loi 31 afin qu'ils puissent être employés pour autoriser des projets situés sur des terrains où l'usage résidentiel n'est pas permis.

Propositions

1. Exempter les organismes à but non lucratif de la prestation financière visant à financer un programme de logements abordables ou sociaux dans le cadre d'un règlement de zonage incitatif

2. Permettre aux municipalités d'avoir recours à l'article 93 de la loi 31 lorsque l'usage résidentiel n'est pas présentement autorisé

1. Développer le « réflexe OBNL » : Exempter les propriétaires immobiliers à but non lucratif des compensations financières dans le cadre d'un règlement de zonage incitatif

L'article deux du chapitre II du projet de loi 57 propose d'ajouter à l'article 145.35.2 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme le sous-paragraphe suivant : « a.1) *le versement, à la municipalité, d'une somme d'argent destinée à la mise en œuvre d'un programme de logements abordables, sociaux ou familiaux* ». Cet amendement viendrait donc permettre aux municipalités d'ajouter la possibilité pour un promoteur de verser à un fonds destiné au logement social une somme d'argent comme condition d'accès à la norme de remplacement contenue dans un règlement de zonage incitatif.

Qu'en est-il lorsque la mission du demandeur consiste précisément à développer des logements sociaux ou abordables, à l'abri de la spéculation de façon durable? Il apparaît dans ce cas contre-productif, voire contraire à l'intention du règlement de zonage incitatif d'exiger une prestation à un OBNL d'habitation pour accéder aux normes de remplacement.

De surcroît, si un conseil municipal est prêt à accorder une norme de remplacement à un projet privé en échange d'une *contribution à un fonds pour le logement social ou abordable*, alors il doit nécessairement, pour être cohérent, être prêt à accorder cette même norme de remplacement à un projet *entièrement à but non lucratif*.

Cette situation rappelle que le zonage incitatif est d'abord et avant tout un outil conçu pour le secteur privé: la norme de remplacement sert à encourager le promoteur privé à ajouter à son projet des éléments conformes aux orientations politiques, comme des logements sociaux ou abordables. Or, l'organisme d'habitation à but non lucratif n'a pas besoin d'être *incité* à construire de tels logements; c'est déjà sa raison d'être.

Considérant que les OBNL d'habitation opèrent en fonction d'une logique différente des développeurs privés et qu'elles offrent une solution pérenne à la crise du logement, nous devrions développer un « réflexe OBNL » en habitation, c'est-à-dire nous questionner sur la façon dont des lois et des règlements d'abord pensés pour encadrer la production privée de logements à but lucratif affectent les OBNL d'habitation. La proposition ci-dessous va dans ce sens.

Solution proposée

L'UTILE et l'ACHAT recommandent d'exempter les OBNL d'habitation des prestations décrites à l'article deux du chapitre II du projet de loi 57.

Pour ce faire, l'article 145.35.2.1 serait ajouté après l'article 145.35.2 et se lirait comme suit :

145.35.2.1. *Lorsqu'un règlement de zonage incitatif prévoit une prestation prévue au sous-paragraphe 145.35.2 a.1 et que le demandeur est un office municipal ou régional d'habitation, une coopérative d'habitation autre que celle dont l'objet principal est de faciliter l'accès à la propriété ou une entreprise d'économie sociale constituée en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (chapitre C-38), le demandeur bénéficie de la norme de remplacement en étant exempté de la prestation, à condition de fournir toutes prestations prévues aux sous-paragraphe b, c et d, le cas échéant.*

Une entreprise d'économie sociale constituée en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (Chapitre C-38) qui bénéficie de la norme de remplacement en vertu du présent article est considérée comme ayant reçu une aide du gouvernement au sens de l'article 227.7 de la Loi sur les compagnies.

Une coopérative d'habitation qui bénéficie de la norme de remplacement en vertu du présent article est considérée comme ayant bénéficié d'un programme d'aide à l'habitation au sens de l'article 221.2.3 de la Loi sur les coopératives.

En intégrant un tel amendement au projet de loi 57, le législateur établit des paramètres clairs qui offrent plus de prévisibilité aux développeurs à but non lucratif. Cela permettrait ainsi d'accélérer le développement de logements sociaux et abordables en réduisant la lourdeur administrative du processus d'obtention de la norme de remplacement du zonage incitatif lorsque la prestation monétaire est la principale contrepartie envisagée par la municipalité.

Notre proposition aurait aussi comme effet de soumettre à l'approbation ministérielle l'aliénation d'un immeuble par un OBNL qui aurait bénéficié de cette exemption. Cette mesure vise à éviter le recours à une fausse structure OBNL dans le seul but d'éviter de payer la contrepartie.

2. Réviser les paramètres de l'article 93 de la loi 31

L'article 93 de la loi 31 permet aux municipalités d'autoriser des projets d'habitation selon une procédure écourtée et simplifiée à condition, entre autres, que le projet visé se trouve dans une zone où l'usage résidentiel est permis.

Nous constatons à travers nos activités de développement immobilier que plusieurs terrains stratégiques pour accueillir un immeuble résidentiel se trouvent dans des zones ne permettant pas un tel développement à l'heure actuelle. Plusieurs raisons expliquent cette situation : la municipalité peut ne pas avoir complété la refonte réglementaire menant à la modification des usages permis, ou bien elle peut miser sur son règlement sur les projets particuliers de construction et d'occupation d'un immeuble pour contrôler les paramètres de ce changement d'usage.

Les leviers simplifiés et accélérés de l'article 93 sont particulièrement pertinents pour accélérer le redéveloppement de ce type de terrains. Sans eux, le demandeur doit cheminer à travers un long processus de modification d'usage comprenant plusieurs étapes, en plus d'être soumis à l'approbation référendaire des riverains.

Solution proposée

L'UTILE recommande de permettre aux municipalités d'utiliser les prérogatives de l'article 93 lorsqu'un projet se situe dans une zone où l'usage résidentiel n'est pas permis au règlement d'urbanisme. Cela demeure conditionnel au respect des paramètres énumérés aux paragraphes un et deux du deuxième alinéa de l'article 93.

L'article 93 serait donc modifié par le retrait du troisième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 93 de la loi 31, soit « dans une zone où aucun usage résidentiel n'est autorisé ».

Le deuxième alinéa se lirait donc ainsi :

« Aucune autorisation ne peut toutefois être accordée en vertu du premier alinéa si le projet est situé :

1° à l'extérieur d'un périmètre d'urbanisation délimité dans un schéma d'aménagement et de développement en vigueur sur le territoire de la municipalité;

2° dans un lieu où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, de santé publique, de protection de l'environnement ou de bien-être général. »

Des balises déjà suffisantes

Il est primordial que la loi prévoit des balises urbanistiques à l'utilisation de ces nouveaux pouvoirs afin qu'ils demeurent au service d'un développement durable et harmonieux du territoire. Or, l'article 93 prévoit plusieurs conditions qui permettent d'éviter qu'un projet qui irait à l'encontre des objectifs susmentionnés ne soit autorisé, c'est-à-dire :

- la conformité au Schéma d'aménagement et de développement (SAD);

- la localisation à l'intérieur du périmètre d'urbanisation;
- la localisation à l'extérieur d'une zone soumise à des contraintes particulières de sécurité, de santé, d'environnement, de bien-être.

Dans ce contexte, l'interdiction de mobiliser les leviers de la loi 31 si un projet ne se situe pas dans une zone permettant l'usage résidentiel est redondante puisque le projet en question devra toujours respecter le SAD.

Enfin, l'Union des municipalités du Québec ainsi que l'Ordre des urbanistes du Québec ont proposé aux municipalités d'adopter des résolutions-cadres visant à assurer la cohérence et la transparence de l'utilisation des pouvoirs conférés par l'article 93, et toutes les grandes villes que nous avons consultées ont indiqué vouloir procéder ainsi. Dans ce contexte, il nous semble judicieux de permettre aux municipalités d'utiliser ces nouveaux pouvoirs afin d'accélérer le redéveloppement des sites qui ne permettent pas la construction résidentielle à l'heure actuelle, mais qui respectent les autres conditions prévues dans le projet de loi 31.

Sommaire des propositions

1. Exempter les organismes à but non lucratif de la prestation financières visant à financer un programme de logements abordables ou sociaux dans le cadre d'un règlement de zonage incitatif

Exempter les OBNL d'habitation des prestations décrites à l'article deux du chapitre deux du projet de loi 57, leur donnant ainsi droit à la norme de remplacement sans devoir verser la compensation destinée à un programme de logements abordables ou sociaux.

2. Permettre aux municipalités d'avoir recours à l'article 93 de la loi 31 lorsque l'usage résidentiel n'est pas présentement autorisé

Permettre aux municipalités d'utiliser les prérogatives de l'article 93 de la loi 31 pour autoriser un projet d'habitation lorsque celui-ci se situe dans une zone où l'usage résidentiel n'est pas permis dans un règlement d'urbanisme local.