

Mémoire d'UTILE sur le projet de loi 79

Alléger le fardeau administratif des organismes municipaux au service du logement à but non lucratif

Janvier 2025



Avant-propos

UTILE salue la volonté du gouvernement de réduire la charge des organismes municipaux. À notre avis, cette approche devrait être élargie à des dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), afin de faciliter et d'uniformiser l'utilisation des leviers réglementaires favorisant le développement de logements à but non lucratif. La volonté exprimée par de nombreuses municipalités d'accroître les mises en chantier, en particulier de logements hors marché, entraînera inévitablement une pression accrue sur leurs services. Dans ce contexte, des modifications législatives visant à optimiser les processus urbanistiques sont essentielles pour relever ce défi sans nécessiter une augmentation des effectifs municipaux.

Dans ce mémoire, UTILE met en avant deux mécanismes qui méritent d'être simplifiés : les mesures d'exemption référendaire prévues à l'article 123.1 de la LAU, et le zonage différencié. Ces mécanismes doivent être simplifiés, car ils nécessitent un travail d'encadrement exhaustif de la part des municipalités, ce qui engendre une charge importante pour les administrations municipales. Ils doivent également être uniformisés afin de reposer sur des bases communes : alors que l'éligibilité à l'exemption référendaire dépend des caractéristiques des personnes logées et des programmes de subventions mobilisés, le zonage différencié s'appuie plutôt sur le caractère social ou abordable d'un projet.

Les mesures présentées ici ont donc pour objectif de renforcer la cohérence de ces leviers réglementaires tout en simplifiant leur administration par les municipalités.

Sommaire des recommandations

1. Exempter clairement les projets d'habitation à but non lucratif d'approbation référendaire
2. Réserver le zonage différencié à l'habitation à but non lucratif
3. Reconnaître l'exemption référendaire et le zonage différencié comme des mesures d'aides en vertu de la Loi sur les compagnies

1. Simplifier les conditions d'éligibilité aux exemptions d'approbation référendaire

L'article 123.1, alinéa 1, paragraphe 2 de la LAU, ainsi que les chartes des villes de Montréal (article 89, alinéa 1, paragraphe 4), Québec (article 74, alinéa 4, paragraphe 4) et Longueuil (article 58, alinéa 2, paragraphe 4), prévoient des dispositions permettant d'exempter d'approbation référendaire les projets relatifs « à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, notamment dans le cadre d'un programme de logement social mis en œuvre en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (chapitre S-8) ».

Ce libellé semble poursuivre deux objectifs distincts et se base sur deux types de critères différents (les personnes logées et la provenance du financement), ce qui en complique l'interprétation. Cela engendre donc une charge de travail accrue, tant pour les demandeurs que pour les services municipaux.

La première partie du texte, qui fait référence à « des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement », s'attarde aux caractéristiques des bénéficiaires des projets d'habitation. Les demandeurs doivent alors justifier l'admissibilité de leurs projets en fournissant des données détaillées, telles que les revenus des ménages, les taux d'effort pour se loger ou les besoins spécifiques des groupes visés. De leur côté, les services municipaux doivent analyser ces demandes et, souvent, mettre en place des mécanismes de reddition de comptes pour s'assurer que les caractéristiques du projet, notamment les loyers, respectent ces critères sur le long terme. Une telle complexité administrative pourrait être réduite si le texte de loi était simplifié.

La seconde partie du libellé se concentre sur le mode de financement des projets, en mentionnant « notamment » les programmes de la Société d'habitation du Québec. Toutefois, l'évolution récente de l'écosystème de financement du logement à but non lucratif fait en sorte que de plus en plus de projets sont réalisés sans la participation financière du gouvernement du Québec. Un projet financé uniquement par une municipalité et un/ou un organisme fédéral pourrait ne pas être admissible à l'exemption référendaire.

De plus, puisque les programmes de la SHQ comme le Programme d'habitation abordable du Québec demandent que des projets prêts-à-construire soient déposés, la confirmation que le projet sera soutenu par le gouvernement provincial survient actuellement **après** le moment où la municipalité doit déterminer si une modification réglementaire est sujette ou non à approbation référendaire.

Recommandation

UTILE recommande de modifier les passages mentionnés précédemment de l'article 123.1 de la LAU ainsi que des chartes des villes de Québec, Montréal et Longueuil pour qu'ils soient rédigés comme suit :

« à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin de protection ou à la location résidentielle étant la propriété d'un office municipal d'habitation, d'un office régional d'habitation, d'une coopérative d'habitation autre que celle dont l'objet principal est de faciliter l'accès à la propriété, ou d'une entreprise d'économie sociale constituée en personne morale à but non lucratif en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (Chapitre C-38). »

La recommandation conserve la partie visant les personnes ayant besoin de protection pour deux raisons. D'abord, les projets dédiés, par exemple, aux femmes fuyant la violence conjugale, nécessitent une exemption explicite d'approbation référendaire pour des raisons de sécurité. Ensuite, ces exemptions sont cohérentes avec les dispositions visant à réduire les obligations d'avis public pour de tels projets.

En recentrant les critères d'éligibilité sur la nature à but non lucratif des projets et des organismes qui les portent, plutôt que sur leur mode de financement ou les caractéristiques des bénéficiaires, **on simplifie significativement le processus d'analyse et de reddition de comptes pour les municipalités**. Par exemple, les lettres patentes d'un demandeur suffiraient à prouver l'éligibilité d'un projet selon l'article révisé.

2. Réserver le zonage différencié à l'habitation à but non lucratif

Le législateur a récemment introduit le zonage différencié dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Le zonage différencié permet à un demandeur d'être assujéti à une norme de remplacement (ex: une densité supérieure) s'il répond à certaines conditions

Le deuxième alinéa de l'article 145.35.6 de la LAU impose des conditions spécifiques pour accéder aux normes dites « de remplacement ». Ces conditions stipulent que le projet doit consister « principalement en la construction d'unités de logement abordable ou social, conformément aux exigences définies par le règlement. » Conséquemment, le premier alinéa de l'article 145.35.7 exige que le règlement inclue des dispositions garantissant le caractère social ou abordable des projets pour une durée déterminée.

L'article 145.35.6 offre une importante flexibilité dans l'élaboration des normes, mais cette latitude peut entraîner des utilisations contraires à l'esprit du règlement. Par exemple, si une municipalité définit l'éligibilité des projets uniquement sur la base des loyers perçus, un promoteur privé pourrait bénéficier du zonage différencié pour réaliser un projet où seulement 55% des logements seraient temporairement sous les prix du marché.

En basant les critères sur le contrôle des loyers, les municipalités et les demandeurs doivent instaurer des mécanismes de reddition de comptes. Cela inclue le suivi des augmentations de loyers dans le temps et la gestion des modifications éventuelles des taux d'augmentation, nécessitant parfois une intervention du conseil municipal.

Cette approche pourrait rendre les projets éligibles au zonage différencié lourds à gérer, non seulement lors de leur évaluation initiale, mais aussi tout au long de leur exploitation, et ce pour plusieurs décennies.

Recommandation

Pour éviter un tel écueil, UTILE recommande de recadrer l'objectif du paragraphe deux du deuxième alinéa de l'article 145.35.6 autour de la nature du demandeur, dans le même esprit que les modifications proposées à l'article 123.1. Le paragraphe deux de l'alinéa deux de l'article 145.35.6 se lirait comme suit :

« le projet consiste en la construction d'unités de logements destinés à la location résidentielle étant la propriété d'un office municipal d'habitation, d'un office régional d'habitation, d'une coopérative d'habitation autre que celle dont l'objet principal est de faciliter l'accès à la propriété, ou d'une entreprise d'économie sociale constituée en personne morale à but non lucratif en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies (Chapitre C-38) ».

Avec ce libellé, un demandeur pourrait simplement soumettre ces lettres patentes pour que son projet soit exempt d'approbation référendaire. Cela réduirait du même coup la charge administrative de la municipalité, qui n'aurait pas à évaluer les besoins de la clientèle visée, ni à effectuer une reddition de comptes pendant plusieurs décennies pour chaque projet ayant bénéficié d'une norme de remplacement.

3. Reconnaître l'exemption référendaire et le zonage différencié comme des mesures d'aides en vertu de la Loi sur les compagnies

Les acteurs municipaux veulent s'assurer d'offrir des assouplissements et des avantages réglementaires à des organismes dont le caractère à but non lucratif est pérenne. La Loi sur les compagnies prévoit des mesures pour encadrer l'aliénation des immeubles et fonds de terres développés grâce à des aides financières publiques.

L'article 227.7 stipule : « La présente section s'applique à une personne morale qui est propriétaire d'un immeuble, y compris un fonds de terre, dont l'affectation est sociale ou communautaire, qui a été acquis, construit, restauré ou rénové grâce à une aide en matière d'habitation octroyée, aux fins de cette affectation, par le gouvernement, le gouvernement fédéral ou l'un de leurs ministères ou organismes. ». Or, on ne reconnaît pas les mesures d'aides réglementaires, bien qu'elles soient également très importantes.

Recommandation

Afin d'étendre la délimitation des immeubles concernés par la section III.2 de cette loi, et ainsi reconnaître les leviers réglementaires des municipalités comme une forme d'aide, UTILE recommande d'ajouter l'article 227.7.1 :

« La présente section s'applique également à une personne morale qui est propriétaire d'un immeuble ayant bénéficié d'exemption référendaire ou des dispositions d'un règlement de zonage différencié en vertu des articles 123.1 et 145.35.5 à 145.35.7 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (Chapitre A.19.1).

À propos d'UTILE

UTILE est un propriétaire à but non lucratif qui conçoit, construit et gère de manière responsable des logements durables adaptés aux besoins de la population étudiante au Québec.

Pour toute question en lien avec ce mémoire, communiquez avec Maxime Pelletier, directeur adjoint aux relations gouvernementales - maxime@utile.org.