CAT – 055M
C.G. – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme
VERSION RÉVISÉE

Habiter Ville-Marie

Mémoire présenté dans le cadre
de la consultation générale et des audiences publiques
sur l'avant-projet de loi

Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme

Présenté par Habiter Ville-Marie

le mardi, 13 septembre 2011
devant la Commission de l'aménagement du territoire

Membres actifs

Atelier Habitation Montréal
Centre Dollard-Cormier-IUD
CDC du Centre-Sud
CDEC Centre-Sud/Plateau Mont-Royal
CSSS de la Montagne
Comité logement Ville-Marie
FECHIMM
FOHM
Groupe CDH
Inter-Loge
Interaction Peter McGill
OMHM
Pastorale sociale Centre-Sud
Réseau Habitation Femmes
Tous pour l'aménagement du Centre-Sud
Table de concertation du Faubourg St-Laurent
Y des femmes de Montréal

Membre de soutien

CSSS Jeanne-Mance

1. Introduction

Habiter Ville-Marie est une table de concertation qui regroupe des organismes communautaires et publics, des tables de concertation locales ainsi que des fédérations régionales intéressés par le développement du logement social et communautaire sur le territoire de l'arrondissement de Ville-Marie, au centre-ville de Montréal. Habiter Ville-Marie a ainsi pour mission de « susciter, appuyer et promouvoir le développement du logement social et communautaire dans l'arrondissement de Ville-Marie, en priorisant la réponse aux besoins des populations locales et l'amélioration de la qualité de vie dans une perspective de développement durable. »

C'est donc à partir de cette préoccupation principale, en toile de fond, que nous souhaitons commenter l'avant-projet de Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (LADU), qui fait actuellement l'objet d'une consultation organisée par votre Commission. Les réflexions présentées dans le présent mémoire découlent notamment du Plan de développement en matière de logement social et communautaire élaboré par Habiter Ville-Marie, ainsi que de différents constats effectués par notre table de concertation, au cours des dernières années, relativement aux enjeux soulevés par le développement du territoire dans l'arrondissement de Ville-Marie.

Plus particulièrement, nous aimerions commenter deux dispositions particulières de l'avant-projet de loi : une prévoyant l'établissement, dans le plan d'urbanisme des municipalités, de zones franches d'approbation référendaire, à l'intérieur desquelles aucune modification réglementaire ne serait plus sujette à approbation référendaire (articles 82 et 205); ainsi qu'une autre autorisant les municipalités à assujettir, de façon réglementaire et conformément à des objectifs, des stratégies et des cibles définis à cette fin dans le plan d'urbanisme, la délivrance de tout permis de construction domiciliaire à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité portant sur l'inclusion d'un nombre déterminé de logements abordables (article 183 et suivants).

2. Droit référendaire et consultations publiques

La volonté du Gouvernement du Québec d'autoriser les municipalités québécoises à définir, dans leur plan d'urbanisme, des zones franches d'approbation référendaire, à l'intérieur desquelles aucune modification réglementaire ne serait sujette à approbation référendaire, est selon nous inacceptable, de façon générale, et a fortiori pour les résidants de l'arrondissement de Ville-Marie, qui souffrent déjà d'un déficit démocratique important au niveau de la gouvernance de leur arrondissement.

En effet, rappelons que les citoyens de l'arrondissement se sont fait enlever, sans consultation, suite à l'adoption, le 20 juin 2008, de la « Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant Montréal », le droit d'élire la majorité de leurs représentants au conseil d'arrondissement de Ville-Marie. Alors que, dans les autres arrondissements montréalais, les électeurs peuvent élire l'ensemble des membres de leur conseil, les électeurs de l'arrondissement de Ville-Marie ne peuvent élire que trois des six membres du leur. Le conseil d'arrondissement de Ville-Marie est ainsi composé, depuis le 1er novembre 2009, de trois conseillers élus par les électeurs de l'arrondissement, du maire de Montréal (qui détient de surcroît un droit de vote prépondérant) et de deux membres nommés par le Maire de Montréal parmi les autres conseillers de la ville. C'est donc dire que les citoyens de l'arrondissement de Ville-Marie n'ont plus de prise sur la composition majoritaire du conseil, où sont pourtant adoptés l'ensemble des règlements qui encadrent le développement de leurs quartiers, ainsi que de nombreux projets de développement de nature locale ou métropolitaine.

Or, l'avant-projet de loi actuellement à l'étude permettrait au conseil municipal de Montréal d'établir, comme zone franche d'approbation référendaire, l'ensemble du territoire de l'arrondissement, enlevant ainsi toute possibilité pour les résidants de sanctionner ou de contrer les décisions du conseil d'arrondissement en ce qui a trait à l'aménagement du territoire.

Un comité conjoint de la Ville de Montréal et de l'Ordre des urbanistes du Québec proposait d'ailleurs, au mois de juin de 2009, de créer une telle zone franche pour le centre-ville de Montréal. La zone proposée à l'époque couvrait la majeure partie de l'arrondissement de Ville-Marie, de même qu'une partie des arrondissements du Sud-Ouest et du Plateau Mont-Royal. Si une telle zone franche d'approbation référendaire était instituée pour le centre-ville, les citoyens de l'arrondissement de Ville-Marie seraient ainsi, non seulement privés du droit d'élire la majorité de leur conseil d'arrondissement, mais également d'exercer leur droit de veto sur tout type de projet approuvé par ledit conseil.

Nous comprenons bien par ailleurs les enjeux particuliers propres aux centre-villes (et plus particulièrement à celui de Montréal, qui est aussi la métropole économique du Québec), de même que la nécessité, pour la Ville, de disposer de pouvoirs particuliers afin de favoriser l'adoption de projets ou d'infrastructures à caractère collectif ou métropolitain sur l'ensemble de son territoire, et plus particulièrement dans le cœur du centre-ville. La Ville de Montréal dispose et utilise déjà, cependant, de tels pouvoirs, qui lui sont conférés en vertu de l'article 89 de sa charte. En effet, un règlement adopté en vertu de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal n'est pas susceptible d'approbation référendaire. Les projets visés par cet article sont les équipements collectifs ou institutionnels (tels les écoles ou les hôpitaux), les grandes infrastructures (tels les ports, gares ou usines de filtration d'eau), les établissements d'envergure métropolitaine (de plus de 25 000 m2 ou situés dans le centre des affaires), l'habitation sociale et les biens culturels et monuments historiques.

En contrepartie de cette perte de droit pour les citoyens, l'article 89 prévoit cependant que la majeure partie des projets de règlements ainsi soustraits à la possibilité d'être l'objet d'un référendum doivent faire l'objet d'une consultation publique effectuée par l'Office de consultation publique de Montréal, selon un processus de consultation rigoureux et bien encadré. De telles consultations ont l'avantage de permettre des consultations d'envergure, où de nombreux citoyens et organismes sont généralement impliqués, où le niveau d'information sur les projets soumis est de bonne qualité, et où

les participants disposent par ailleurs d'un certain temps pour développer et faire valoir leur position, contrairement aux consultations tenues par les arrondissements ou différentes instances ad hoc, où la célérité et le manque de rigueur sont généralement la norme.

L'avant-projet de loi actuellement à l'étude ne prévoit pour sa part aucun mécanisme de consultation crédible sur les projets autorisés à l'intérieur des zones franches. L'autorisation accordée aux municipalités de créer de telles zones franches constitue donc un recul considérable des droits démocratiques des citoyens, et ce à un double point de vue (perte du droit référendaire et absence de mécanisme de consultation crédible).

L'avant-projet de loi propose de plus de soustraire au mécanisme d'approbation référendaire « toute disposition adoptée dans le but d'assurer la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement. » (Art. 205, alinéa 2) Une telle disposition nous apparaît encore une fois beaucoup trop large et ouvre la porte à de nombreuses dérives.

Nous estimons donc que les pouvoirs d'affranchissement par rapport au processus d'approbation référendaire dont dispose déjà la Ville de Montréal ne doivent pas être élargis.

Au contraire, nous préconisons que le régime de consultation prévu devant l'OCPM soit étendu à toutes les modifications au plan d'urbanisme, à l'exception des modifications mineures.

Recommandation 1

Nous recommandons donc que l'avant-projet de loi actuellement à l'étude soit modifié afin d'en retirer l'autorisation de créer des zones franches d'approbation référendaire.

Recommandation 2

Nous recommandons également que l'article 83 de la Charte de la Ville soit amendé afin que toute modification substantielle au Plan d'urbanisme fasse l'objet de consultation publique devant l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

3. L'inclusion de logements sociaux et abordables

Nous appuyons par ailleurs vigoureusement l'intention du Gouvernement du Québec d'autoriser les conseils municipaux à assujettir, par voie réglementaire, l'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets domiciliaires. En effet, les municipalités ne disposent pas de leviers réglementaires et financiers suffisants, en particulier dans le contexte actuel de flambée des prix de l'immobilier, afin d'assurer un développement mixte et inclusif de leur territoire. De plus, leur mode de financement actuel (basé essentiellement sur les impôts fonciers), les incite fortement à favoriser le développement de projets domiciliaires « haut de gamme » leur permettant d'augmenter leur assiette fiscale. Il faut donc doter les villes d'outils supplémentaires et les contraindre à mieux prendre en compte les besoins de leurs populations en matière d'habitation, à défaut de modifier en profondeur leur mode de financement.

3.1 La stratégie d'inclusion de logements abordables: objectifs et résultats

À Montréal, la Ville dispose déjà de sa propre Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels, adoptée en 2005, dans la foulée de son Plan d'urbanisme, dont l'objectif est que 30% des nouvelles unités d'habitation construites sur le territoire de la ville soient « abordables ». Malheureusement, cette stratégie comporte plusieurs failles importantes, dont notamment celle d'être incitative, et donc aléatoire.

Plus spécifiquement, la stratégie montréalaise vise, afin d'assurer la réalisation de 30% de logements abordables, l'atteinte de deux cibles particulières :

- que 15% des nouvelles unités d'habitation construites sur le territoire de Montréal soient des logements sociaux et communautaires;

- qu'une autre proportion de 15% des nouvelles habitations soit constituée de logements abordables d'initiative privée (logements locatifs ou en propriété).

Le pourcentage ciblé dans le cadre de la Stratégie d'inclusion, visant à ce que 15% des nouveaux logements développés à Montréal soient des logements sociaux et communautaires, est nettement insuffisant en regard des besoins de la population montréalaise à faible et modeste revenu. En effet, la stratégie d'inclusion municipale indique que la population visée par le logement social et communautaire correspond aux ménages dont le revenu annuel brut est de moins de $ 35 000 ainsi qu'à une partie des ménages dont le revenu annuel brut est de moins de $ 55 000. Or, les ménages dont le revenu annuel est inférieur à $ 40 000 représentent 65 % des ménages locataires montréalais et 70% des ménages locataires de l'arrondissement de Ville-Marie.

De plus, la valeur des immeubles sur le territoire de l'arrondissement fait en sorte qu'il est à toute fin pratique impossible pour les ménages disposant de revenus annuels de $ 40 000 d'accéder à une propriété abordable sur le territoire de l'arrondissement.

Afin de parvenir à atteindre sa cible de 30% de logements abordables (dont 15% de logements sociaux et communautaires), la Ville invite les arrondissements montréalais « à établir, pour leur territoire, des objectifs en matière de logements abordables. Ces objectifs devront tenir compte à la fois des objectifs globaux fixés pour l'ensemble de la Ville de Montréal et des besoins et potentiels d'intervention sur chacun de leurs territoires. » L'Arrondissement de Ville-Marie ne s'est malheureusement pas encore doté de tels objectifs, malgré les besoins et potentiels importants identifiés sur son territoire.

Un bilan de la Stratégie d'inclusion montréalaise, réalisé deux ans après son adoption, a d'ailleurs permis de constater que le pourcentage ciblé par celle-ci en matière de logement social et communautaire (15%) était atteint à l'échelle montréalaise, mais qu'il ne l'était pas, loin s'en faut, à l'échelle de l'arrondissement de Ville-Marie, où les besoins populationnels sont pourtant plus élevés, toutes proportions gardées, qu'à l'échelle de Montréal. Des données fournies par la Direction de l'Habitation de la Ville de Montréal démontrent qu'entre 2005 et 2010, 380 logements sociaux et communautaires ont été mis en chantier dans l'arrondissement, sur un total de 6547 mises en chantier, soit un maigre 5,8% du total. Un tel résultat est plus que décevant. Lorsqu'on le met en parallèle avec la diminution marquée du nombre de logements locatifs loués dans l'arrondissement, entre 2001 et 2006, qui sont passés de 34 300 à 33 160 (soit 1 140 logements locatifs loués en moins sur une période de 5 ans), il y a lieu de s'inquiéter.

3.2 La taille des projets soumis à l'inclusion de logements sociaux

Au delà des objectifs et des cibles atteintes, considérons maintenant les leviers utilisés par la Stratégie d'inclusion municipale par rapport à ceux offerts dans le cadre de l'avant-projet de loi. Un des moyens privilégiés par la Ville pour atteindre ses objectifs est que les projets immobiliers comprenant plus de 200 unités de logement (sites à caractère public ou sites privés requérant des modifications réglementaires) incluent un minimum de 15% de logements sociaux et communautaires.

Or, on constate que la grande majorité des projets immobiliers privés autorisés dans l'arrondissement de Ville-Marie prévoient la construction de moins de 200 unités et sont d'emblée soustraits à l'application de la stratégie d'inclusion. La construction de plusieurs projets n'exige d'ailleurs pas de dérogations au règlement de zonage. Pour ne nommer que quelques projets approuvés récemment, citons le Triomphe (120 unités), le Marianopolis (150 unités), l'Altoria (152 unités), le Zéro 1 (170 unités), le Medley (191 unités), les Lofts St-Alexandre (194 unités), Altitude Montréal (192 unités), et le Beau-Vain (190 unités).

Le seuil-plancher de 200 unités de logement établi afin de déterminer les projets qui seront soumis à l'inclusion, conjugué au fait que l'inclusion de logements sociaux doive être négociée en contrepartie de dérogations au règlement de zonage, contribue à rendre la stratégie d'inclusion municipale trop souvent inopérante. Nous sommes donc tout à fait favorables à ce que l'inclusion de logements abordables s'applique, par voie réglementaire, aux projets domiciliaires de plus de 20 unités, qu'ils soient dérogatoires ou non. Nous proposons par ailleurs que l'inclusion de logements sociaux et communautaires soit appliquée *in situ* dans les projets de plus de 100 unités, et que, dans les projets de 20 à 99 unités, une compensation financière soit octroyée à un fonds municipal pour le logement social.

3.3 Le logement abordable d’initiative privée

Enfin, nous aimerions commenter la notion de « logement abordable d’initiative privée » intégrée dans la Stratégie d’inclusion montréalaise.

En effet, quoique la Stratégie prévoit que ce type de logement puisse prendre la forme de logement locatif ou de condominium, le marché privé ne produit que des logements de type condominium dans les quartiers centraux de Montréal. De plus, les typologies de logement « abordable » produites par les promoteurs privés sont systématiquement des unités de petite dimension (studios, 2 ½ ou 3 ½) qui ne répondent pas aux besoins des ménages avec enfants à revenu faible ou modeste.

Enfin, aucune mesure n’est prise par la Ville afin d’assurer l’abordabilité des « logements abordables » à long terme. Ce ne sont donc pas les logements qui sont abordables dans cette catégorie de logements, mais uniquement le prix de vente accordé au premier acheteur.

L’ensemble de ces motifs nous amènent donc à appuyer la proposition incluse dans l’avant-projet de loi visant à déterminer par règlement ce qui constitue un logement abordable et à en réserver l’achat ou la location aux ménages à revenu faible ou modeste pour toute leur durée de vie utile.

Recommandation 3

Nous recommandons que les articles 183 et 184 de l'avant-projet de loi soient modifiés de la façon suivante :

183. « Le conseil doit, par règlement et conformément à des objectifs, des stratégies et des cibles définis à cette fin dans le plan d'urbanisme, assujettir la délivrance de tout permis de construction en vue de la construction d'un ensemble domiciliaire à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité portant sur l'inclusion, dans l'ensemble domiciliaire, d'un nombre déterminé de logements abordables, et ce en fonction des besoins du milieu environnant. »

184. « Le règlement doit contenir les règles permettant de déterminer le nombre et le type de logements abordables qui devront être exigés par l'entente ; ces règles doivent prévoir que ce nombre sera déterminé dans l'entente sous réserve d'un nombre minimal et d'un nombre maximal qu'elles doivent permettre d'établir. »

Recommandation 4

Nous recommandons de prévoir, dans le projet de loi, la constitution de fonds municipaux dédiés aux logements sociaux. Nous recommandons qu'à Montréal, les projets de 20 à 99 unités contribuent à un tel fonds par le biais d'une compensation financière, et que les projets de plus de 100 logements incluent du logement social *in situ*.

Recommandation 5

Nous recommandons que la Loi précise la définition de logement abordable en établissant une distinction entre le logement social et communautaire et le logement abordable privé.

Recommandation 6

Nous soutenons l'adoption des dispositions visant à encadrer le logement abordable par règlement et à réserver de tels logements, pour toute leur durée de vie utile, à des ménages à revenu faible ou modeste.

Recommandation 7

Nous recommandons également l'adoption des dispositions permettant aux villes de fixer par règlement le nombre, le type et la taille des logements abordables, tant sociaux que privés, qui seront construits à l'intérieur d'un projet.

Recommandation 8

Nous recommandons que le mode de financement désuet et le déséquilibre fiscal qui affligent les municipalités québécoises soient au moins partiellement corrigés afin que leur dépendance aux revenus générés par les condominiums de luxe et les résidences de prestige diminue.

En terminant, nous tenons à remercier la Commission d'avoir accepter de nous entendre et de prendre en compte nos recommandations concernant cet important avant-projet de Loi.

CAT – 055M
C.G. – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme
APPUI AU MÉMOIRE

Interaction du quartier Peter-McGill Community Council

Le 25 avril 2011

Objet : Appui au mémoire déposé par la Table de concertation Habiter Ville-Marie sur l'avant projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme (LADU)

Madame Louisette Cameron,

Interaction du quartier Peter McGill profite de la consultation organisée par la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec pour vous indiquer que nous appuyons totalement le mémoire présenté par la Table de concertation Habiter Ville-Marie concernant l'article 82, et l'article 183 et suivants.

La table multisectorielle et multi-réseaux Interaction du quartier Peter McGill couvre le territoire limité à l'ouest par la rue Atwater, au nord par le Mont-Royal, à l'est par la rue Université et au sud par la rue Notre-Dame (entre les rues Université et Guy) et l'autoroute Ville-Marie (de Guy à Atwater).

Elle souhaite améliorer la qualité de vie dans le quartier Peter McGill en soutenant le développement d'une vie de quartier et en favorisant la participation citoyenne de tous.

Interaction du quartier Peter McGill est un organisme sans but lucratif qui rassemble plus d'une centaine de membres qui habitent, étudient ou travaillent dans ce quartier, de même que des commerces et des organismes communautaires et institutionnels qui y offrent des services.

Je vous remercie, Madame Cameron, de l'attention que la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec, portera à notre appui au mémoire présenté par la Table de concertation Habiter Ville-Marie.

Salutations cordiales

Jean-Yves Bourdages
Président du conseil d'administration de la table Interaction du quartier Peter McGill
Au nom du conseil

Interaction du quartier Peter McGill
1200, rue Atwater, bureau 4
Montréal (Québec) H3Z 1X4
Téléphone : 514-934-2280
www.petermcgill.org
courriel : contact@petermcgill.org