

AVIS DU COMITÉ JACQUES-VIGER SUITE À SA RÉUNION DU 15 MARS 2019

Le Comité Jacques-Viger est l'instance consultative de la Ville en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'architecture, de design, et d'architecture de paysage*

Modification au Plan d'urbanisme : logement social, abordable et familial

Libellé du projet :	Modification au Plan d'urbanisme pour améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial
Localisation :	L'ensemble du territoire de la Ville de Montréal
Demandeur :	Service de l'habitation et Service de l'urbanisme et de la mobilité

Le Comité Jacques-Viger (CJV) émet un avis à la Direction de l'urbanisme considérant que le projet requiert une modification au Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal.

LA PROPOSITION

En 2017, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) a été modifiée pour doter les municipalités du Québec de pouvoirs règlementaires afin d'améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial. Ces nouvelles dispositions règlementaires, qui répondaient aux demandes notamment de la Ville de Montréal, ont été insérées dans la LAU à la suite de l'adoption de la loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs (projet de loi 122).

Comprises aux articles 145.30.1 à 145.30.3, ces dispositions prévoient que l'utilisation de ces nouveaux pouvoirs nécessite l'inscription d'orientations spécifiques à cette fin au Plan d'urbanisme. La modification au Plan d'urbanisme de Montréal vient mettre à jour et préciser les orientations de la Ville en matière de logement social, abordable et familial afin de rendre possible l'utilisation de ces pouvoirs règlementaires. En parallèle à la modification au Plan, un projet de règlement sur l'offre du logement est en cours d'élaboration par le Service de l'habitation.

LA MODIFICATION AU PLAN D'URBANISME

La modification proposée au Plan d'urbanisme vise spécifiquement à répondre aux obligations de la LAU afin de permettre à la Ville d'utiliser les nouveaux pouvoirs règlementaires. Il ne s'agit pas d'effectuer une mise à jour du Plan sur l'ensemble des enjeux liés à l'habitation puisque sa révision complète doit prochainement être effectuée. Il est donc proposé de modifier le Plan de façon ciblée en y insérant les ajouts nécessaires sur les orientations de la Ville en matière de logement social, abordable et familial et en retirant les informations caduques ou incompatibles avec la nouvelle approche.

Plus précisément, la modification proposée touche à la première des sept orientations d'aménagement du territoire :

*Règlement de la Ville de Montréal 12-022

« des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets ». Cette orientation se précise par deux objectifs : il est proposé que le premier – « Améliorer la qualité des milieux de vie existants » reste inchangé, mais que le deuxième – « Favoriser la construction d'entre 60 000 et 75 000 nouveaux logements entre 2004 et 2014 » – soit remplacé par « Favoriser un développement résidentiel soutenu et diversifié ». En outre, il est proposé que les deux actions qui soutiennent ce dernier objectif, soit stimuler la construction sur les terrains vacants (action 2.1) et soutenir le changement à des fins résidentielles d'emplacements voués à d'autres fins (action 2.2), restent inchangées, et qu'une troisième action y soit ajoutée : « Assurer une offre de logement diversifiée et équilibrée qui répond aux besoins des ménages montréalais » (action 2.3).

La modification au Plan d'urbanisme permettra à la Ville d'adopter un règlement sur le logement social, abordable et familial. Ce règlement, qui est actuellement en train d'être élaboré, s'appliquera de manière systématique à tous les projets résidentiels plutôt que de reposer, comme c'est le cas maintenant, sur des mécanismes incitatifs liés à des projets qui présentent des dérogations majeures à la réglementation d'urbanisme (en matière d'usage, de densité ou de hauteur). Ce nouveau règlement s'assurera que chaque projet comprenne une proportion prescrite de logements sociaux, abordables et familiaux, et que les paramètres prévus soient modulés pour tenir compte des contextes particuliers.

Afin de peaufiner les exigences du nouveau règlement, des outils de modélisation préparés en collaboration avec le Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) sont en train d'être appliqués et des études de faisabilité économique ont été ou sont en train d'être élaborées. Des consultations publiques sur le nouveau règlement sont planifiées, en collaboration avec l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), pour le printemps et l'été 2019, et les révisions du règlement et son adoption sont prévues pour l'automne 2019. Afin de laisser au marché le temps de s'adapter, sa mise en vigueur est prévue pour janvier 2021.

L'objectif est que le nouveau règlement sur le logement social, abordable et familial ait un impact positif non seulement sur la conservation du caractère mixte et abordable de l'offre résidentielle à Montréal, mais également sur l'équilibre des types de logements en réponse aux besoins particuliers de sa population.

LE PROJET

Le Comité Jacques-Viger (CJV) a reçu les représentants du Service de l'urbanisme et de la mobilité et du Service de l'habitation lors de la séance du 15 mars 2019. La présentation comprenait la mise en contexte de la proposition, la modification proposée au Plan d'urbanisme et un bref aperçu du projet de règlement qui est en train d'être élaboré.

Le CJV remercie les représentants de la Ville pour leur présentation très claire. Il souligne la qualité du travail d'analyse réalisé jusqu'à ce jour et souscrit entièrement à l'importance d'améliorer l'offre résidentielle en matière de logement social, abordable et familial. Toutefois, il déplore le fait qu'on ne lui ait pas présenté de données chiffrées présentant un portrait global de l'offre résidentielle actuelle et celle visée, pas plus que d'études précisant l'impact projeté du nouveau règlement, ces documents étant toujours en cours d'élaboration ou non encore publiables. Devant ce fait, le Comité considère ne pouvoir émettre qu'un avis conditionnel à la raisonnable des impacts en lien avec les mesures proposées.

Dans les paragraphes suivants, le CJV émet des recommandations et soulève certains enjeux qu'il encourage à considérer dans la réflexion sur les documents à présenter aux consultations publiques.

Modification proposée au Plan d'urbanisme

Le Comité est en accord avec la conservation du premier objectif (« Améliorer la qualité des milieux de vie existants ») de l'orientation 1 du Plan d'urbanisme (« des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets »), et le remplacement du deuxième (« Favoriser la construction d'entre 60 000 et 75 000 nouveaux logements entre 2004 et 2014 ») par un objectif plus qualitatif et général : « Favoriser un développement résidentiel soutenu et diversifié ». Les demandeurs ont indiqué qu'environ 90 000 nouveaux logements ont été construits sur le territoire de la Ville depuis 2004. Certains de ces projets – ceux qui étaient dérogoatoires – ont été assujettis à la *Stratégie d'inclusion des logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels*, alors que d'autres ont inclus des logements sociaux, abordables ou familiaux par choix. Tel qu'indiqué plus tôt et sans en douter d'emblée, afin d'évaluer de manière objective le bienfondé de l'amélioration de l'offre résidentielle proposée, le Comité aurait apprécié avoir des données plus précises sur le nombre de logements sociaux, abordables et familiaux qui ont finalement été réalisés depuis 2004.

Le CJV est également en accord avec la proposition de conserver les deux actions qui relèvent de ce dernier objectif – stimuler la construction résidentielle sur les terrains vacants appropriés (action 2.1) et soutenir le changement à des fins résidentielles de terrains et bâtiments voués à d'autres fins (action 2.2) – et d'en ajouter une troisième : « Assurer une offre de logement diversifiée et équilibrée qui répond aux besoins des ménages montréalais » (action 2.3). Il reconnaît que l'équilibre de l'offre résidentielle et son rapport aux besoins actuels de la population¹ contribueront à la qualité de vie des Montréalais(es) et à la vitalité de l'économie de la Ville, et qu'un nouveau règlement visant ces objectifs est nécessaire pour les atteindre.

Ceci étant dit, encore une fois, le Comité aurait apprécié avoir accès aux études économiques qui sont utilisées pour déterminer les paramètres du règlement et qui démontrent les bénéfices attendus de sa mise en vigueur ainsi que les coûts associés à son application. Les demandeurs ont confirmé que de telles études, fondées sur des modélisations d'analyse préparées en collaboration avec le CIRANO, ont été ou sont actuellement en cours d'élaboration et seront présentées lors de consultations publiques.

La page 26 du Plan d'urbanisme proposé inclut des définitions des logements sociaux, abordables et familiaux. Le Comité est de l'avis que ces définitions méritent d'être précisées, surtout en ce qui a trait aux chevauchements entre les différentes catégories dans l'application du règlement, entre autres en clarifiant la notion d'englobement qui y apparaît et qui pourrait laisser croire que le nombre de logements abordables demandé inclue les logements sociaux.

Enfin, les modifications proposées au Plan d'urbanisme ne mentionnent pas la qualité de la construction des logements sociaux, abordables et familiaux visés ou de leur réponse aux attentes contemporaines en ce qui a trait au développement durable et au respect du patrimoine. Le Comité est d'avis qu'il serait souhaitable d'y inclure quelques notions à cet égard, même si elles peuvent être traitées en détail ailleurs dans le Plan.

¹ Les facteurs qui influencent les besoins actuels de la population incluent les réalités suivantes :

- 85 000 ménages locataires consacrent plus de 50 % de leurs revenus pour se loger;
- L'augmentation des loyers érode progressivement le parc locatif abordable; et
- La construction de logements répondant aux besoins des familles est très limitée, particulièrement dans les secteurs centraux.

(Service de l'urbanisme et de la mobilité / Service de l'habitation, « Dossier de présentation pour la réunion du Comité Jacques-Viger du 15 mars 2019 », 6 mars 2019, p. 11).

Résumé du projet de règlement

Sans avoir vu son texte, qui est toujours en version de travail appelée à évoluer, le Comité Jacques-Viger accueille favorablement plusieurs orientations du projet de règlement sur l'offre de logement social, abordable et familial, tel que présenté sommairement afin d'éclairer la compréhension de la modification proposée au Plan d'urbanisme. Nous présentons ici les principaux points qui ont été présentés au Comité :

- Le règlement remplacera la *Stratégie d'inclusion des logements abordables dans les projets résidentiels* (2005) et permettra une application plus systématique et plus large répondant aux objectifs d'inclusion visés. Tandis que la *Stratégie* s'applique à des projets résidentiels dérogatoires, le règlement s'appliquera obligatoirement à tous les projets résidentiels. De plus, la *Stratégie* prévoit l'inclusion de logements abordables et sociaux alors que le règlement vise une offre résidentielle équilibrée qui comprend une proportion de logements sociaux, abordables et familiaux. Enfin, la *Stratégie* repose sur des principes laissant place à la négociation, ce qui peut revêtir un caractère discrétionnaire, tandis que le règlement crée un cadre normatif transparent, harmonisé et applicable à tous.

- Une entente sera signée pour chaque projet résidentiel. Celle-ci sera fondée sur le règlement, qui fixera les normes et les règles de calcul, ainsi que les paramètres des différentes options qui permettront leur adaptation aux particularités du projet. Si le projet doit être construit par phases, l'entente s'appliquera au projet dans son ensemble, plutôt qu'à chaque demande de permis, afin d'assurer une planification fondée sur une vision globale du projet. Des garanties bancaires pourront être exigées afin de protéger les engagements à long terme.

- La ville est divisée en trois secteurs – le centre-ville, le centre de l'île et la périphérie – définis selon les valeurs des terrains (sur le rôle foncier), plus que par un tracé répondant aux appellations actuelles. Les exigences du règlement varieront selon le secteur du projet résidentiel proposé. Par exemple, les proportions exigées de logements abordables et familiaux sont moindres au centre-ville, où les terrains sont plus dispendieux, et la proportion de logements familiaux est moindre aussi à la périphérie, mais parce que l'offre existante de logements de trois chambres et plus y est déjà généreuse.

- Outre ces variations selon le secteur du projet, le règlement prévoit une certaine flexibilité pour tenir compte d'autres contextes particuliers et de la taille des projets. Une contribution sous forme d'immeuble serait privilégiée, mais une contribution financière à un fonds dédié au développement de nouveaux modèles d'habitation abordable serait possible. La réalisation des engagements sur le site du projet serait préférée, mais la possibilité de les réaliser sur un site à proximité serait également possible.

- La compensation pour la vente d'un terrain destiné au logement social, fixée à 12 000 \$ par porte en 2004 et jamais actualisée depuis, sera ajustée afin de tenir compte des coûts actuels de construction et des terrains (selon leur secteur), et de réduire l'impact du règlement sur la viabilité financière des projets immobiliers.

- Enfin, des mesures transitoires sont prévues. Il est proposé que le règlement soit adopté en novembre 2019, mais mis en application en janvier 2021 afin de laisser au marché le temps de s'adapter. Le règlement ne s'appliquera pas aux projets pour lesquels les engagements ont été pris avant novembre 2019 selon la *Stratégie*.

Nonobstant ces aspects favorables du projet du règlement tel que présenté, le CJV a certaines réserves qui selon lui méritent d'être prises en compte dans l'élaboration finale du projet de règlement et la préparation d'autres documents

pour les consultations publiques :

- Puisqu'elles sont complexes et incluent des variations, des options et des transferts, les exigences du règlement – en matière de proportions des logements sociaux, abordables et familiaux – devront être présentées, lors des consultations publiques, d'une manière très claire, en utilisant des visuels et des exemples. De plus, le Comité est de l'avis qu'un guide d'application du règlement avec des visuels et des exemples permettrait aux promoteurs d'analyser leurs options et de calculer leurs engagements dès l'étape préliminaire du développement de leur projet et rendrait la soumission et l'analyse de leur demande plus efficace.

- Puisque les promoteurs ont l'option de céder un autre terrain vacant ou un bâtiment à proximité pour les logements sociaux, il y a un danger que le terrain prévu à cette fin soit d'une qualité inférieure (par exemple, topographie ou conditions de sol difficiles) ou soit localisé dans un secteur inapproprié (par exemple, à côté d'un site industriel ou d'une voie rapide, ou loin des transports en commun), ou que le bâtiment requière un investissement considérable (en raison, par exemple, de son intérêt patrimonial ou de son état de détérioration). En outre, cette option, selon le Comité, n'encourage pas la mixité de populations de différents niveaux de revenus et pourrait même créer des « ghettos » isolés de logements sociaux. Il sera donc important d'inclure des paramètres clairs pour encourager très fortement l'inclusion des logements sociaux sur le site du projet et, si ceci n'est pas possible, pour assurer que le terrain ou le bâtiment cédé soit approprié en matière de qualité, de localisation et en fonction de son potentiel de conversion, avec les ressources disponibles, pour des fins de logements sociaux.

- Enfin, le Comité souligne que l'application du nouveau règlement exigera des ressources humaines considérables au sein des services centraux, des arrondissements et des groupes de ressources techniques (GRT). Il recommande donc que des mesures appropriées (formation du personnel existant, ajout de nouveau personnel) soient mises en place en amont afin d'éviter des retards dans les processus d'analyse des demandes, de la préparation des ententes et de l'approbation des permis lorsque le règlement sera en vigueur. Les demandeurs ont confirmé que de telles mesures sont prévues et sont déjà amorcées. Ici encore, ne connaissant pas les chiffres visés, il est difficile pour le Comité d'apprécier l'impact de ces mesures.

AVIS FAVORABLE CONDITIONNEL DU COMITÉ JACQUES-VIGER

Le Comité Jacques-Viger (CJV) émet un avis favorable conditionnel sur la modification au Plan d'urbanisme pour améliorer l'offre en matière de logement social, abordable et familial. D'emblée, il est en accord avec les modifications proposées au Plan d'urbanisme et avec le principe d'équilibrer l'offre résidentielle de Montréal par l'adoption d'un règlement visant qu'une proportion de tout nouveau projet résidentiel soit consacrée à du logement social, abordable et familial, et que cette exigence puisse être modulée selon le contexte particulier d'un projet, tout en respectant des paramètres précis. Néanmoins, il est d'avis que les exigences de ce règlement devront être fondées sur des études démontrant leur impact sur l'offre résidentielle de Montréal et sur le marché immobilier. Le Comité comprend que de telles études sont en train d'être élaborées, et son avis favorable est donc conditionnel à ce que les impacts soient raisonnables, et à leur inclusion dans les documents présentés aux consultations publiques. De plus, le CJV émet les recommandations suivantes :

- Préciser les définitions des logements sociaux, abordables et familiaux dans le Plan d'urbanisme (page 26).

- Ajouter au Plan d'urbanisme la notion de la qualité de la construction de tels logements et de leur respect des attentes contemporaines en ce qui a trait au développement durable et au patrimoine.
- Assurer que toutes les exigences du règlement, incluant les variations, transferts et options, soient présentées d'une manière claire, utilisant des visuels et des exemples.
- Inclure des paramètres engageants pour encourager très fortement l'inclusion des logements sociaux sur le site du projet et, si ceci n'est pas possible et l'option de céder une propriété à proximité est choisie, pour assurer que le terrain ou le bâtiment cédé soit approprié en matière de qualité, de localisation et en fonction de son potentiel de conversion, avec les ressources disponibles, pour des fins de logements sociaux.
- Assurer que les mesures appropriées en ressources humaines (formation du personnel existant, ajout de nouveau personnel) soient mises en place en amont de la mise en vigueur du règlement afin d'éviter des retards dans les processus d'analyse des demandes, de la préparation des ententes et de l'approbation des permis.

Le CJV invite la Direction de l'urbanisme à soumettre les études économiques attendues à sa meilleure convenance.

Le président,

Original signé

Pierre Corriveau

Le 27 mars 2019