POUR UNE MUNICIPALITÉ INCLUSIVE

Guide d'élaboration d'un règlement municipal visant à améliorer l'offre de logement social, abordable ou familial

Communauté métropolitaine de Montréal

ISBN 978-2-924076-67-5 (PDF)

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Dépôt légal : Septembre 2020

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS : UN NOUVEAU POUVOIR ACCORDÉ AUX MUNICIPALITÉS 08

CONTEXTE LÉGISLATIF 11

ÉTAPE 1. ANALYSER LES BESOINS EN LOGEMENT ET LES DYNAMIQUES RÉSIDENTIELLES 14

ÉTAPE 2. ÉTABLIR LES OBJECTIFS ET LES CIBLES 16

2.1. Les principaux objectifs - 17
2.2. Les cibles - 17

ÉTAPE 3. ÉLABORER UN PROJET DE RÈGLEMENT 18

3.1. Caractériser les logements visés - 18
3.2. Cibler les projets pouvant bénéficier d'une exemption - 22
3.3. Déterminer la nature des contributions demandées - 22
3.4. Moduler la valeur des contributions demandées - 24
3.5. Prévoir des contreparties municipales (facultatif) - 25
3.6. Mesurer les impacts potentiels - 25

ÉTAPE 4. ADOPTER LE PROJET DE RÈGLEMENT 26

4.1. Avis de motion - 28
4.2. Adoption d'un projet de règlement - 28
4.3. Consultation publique - 28
4.4. Adoption du règlement final - 29
4.5. Examen de conformité et délivrance du certificat de conformité - 29
4.6. Avis public - 29

ÉTAPE 5. PRÉVOIR LES RESSOURCES À MOBILISER 30

5.1. Les ressources requises lors de l'élaboration du règlement - 30
5.2. Les ressources requises pour la mise en œuvre - 32
5.3. Les ressources requises pour assurer le monitoring - 32

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 – Les besoins en logement dans le Grand Montréal - - - - - - - - - - - - - - - - - - 10

Encadré 2 – Pourquoi se doter d'un règlement sur l'amélioration de l'offre ? - - - - - - - - - - 10

Encadré 3 – Les contributions pouvant être exigées des demandeurs de permis - - - - - - - 23

Encadré 4 – Réviser le plan d'urbanisme, un incontournable - 27

LISTE DES FIGURES

Figure 1 – Les grandes étapes d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux - - - - - - - - - - - 12

Figure 2 – Les principaux outils d'intervention permettant de bonifier l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux - 15

Figure 3 – Le *continuum* de l'offre de logements - 20

Figure 4 – Le règlement peut prévoir une contrepartie municipale pour les contributions en terrain ou en unité(s) -- 25

GUIDE D'ÉLABORATION D'UN RÈGLEMENT MUNICIPAL VISANT À AMÉLIORER L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL, ABORDABLE OU FAMILIAL

COMMENT UTILISER CE GUIDE

Ce guide est un outil destiné aux municipalités qui s'adresse tant aux élus qu'au personnel des administrations municipales. Élaboré par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) à partir des meilleures pratiques documentées par la recherche et d'une série d'entretiens semi-dirigés avec des partenaires du milieu de l'habitation, il propose une démarche pour l'élaboration d'un règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable ou familial dans le cadre de nouveaux projets résidentiels. Ces règlements sont communément appelés « règlements d'inclusion ». Ce guide présente, pour chacune des étapes, des options s'offrant à la municipalité.

Un modèle de règlement a également été développé par la CMM, dans un souci de complémentarité au guide. Le lecteur est invité à consulter le modèle de règlement disponible à l'adresse suivante :

https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2020/08/ModeleReglementMunicipalInclusion.pdf

Enfin, d'autres outils sur la bonification de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux ont été développés par la CMM. Ces documents peuvent être consultés à l'adresse suivante :

https://cmm.qc.ca/grands-enjeux/inclusion-logements-sociaux-abordables-familiaux/

AVERTISSEMENT

En cas de disparité entre le présent document et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1) ou toute autre loi, les textes de loi ont préséance. La CMM ne peut, en aucun cas, être tenue responsable de quelconques préjudices qui découleraient directement ou indirectement de l'utilisation de ce guide.

AVANT-PROPOS : UN NOUVEAU POUVOIR ACCORDÉ AUX MUNICIPALITÉS

L'année 2017 a marqué un tournant important pour les municipalités, alors que de nouveaux pouvoirs ont été mis à leur disposition pour répondre aux besoins en logement de leur population. Grâce aux modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1, ci-après « LAU »), les municipalités ont désormais la possibilité d'adopter un règlement pour favoriser l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux.

Ce pouvoir représente une opportunité pour les municipalités soucieuses de répondre plus efficacement aux besoins en logement de leur population et d'assurer une mixité sociale.

En adoptant un tel règlement, la municipalité s'assure que tout projet de développement ou de redéveloppement immobilier par le secteur privé soit aussi l'occasion d'améliorer l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux, et ce, en concordance avec les besoins de sa population. Toute émission de permis de construction est alors tributaire de la signature d'une entente entre la municipalité et le promoteur.

L'étude des besoins en logement démontre que quantité de ménages éprouvent des difficultés d'accès à un logement à un coût abordable ou de taille et de qualité convenables. Des efforts importants sont déployés par les gouvernements supérieurs et les municipalités afin de développer une offre de logements sociaux et abordables, parmi lesquels se trouvent des logements familiaux, afin d'éviter que des ménages vivent des difficultés pour se loger. Le milieu communautaire et bien d'autres acteurs sont également mobilisés pour répondre adéquatement aux besoins en logements des ménages vulnérables. En adoptant un règlement sur l'amélioration de l'offre, les municipalités s'assurent de la participation active des promoteurs privés. Il ne faut toutefois pas présumer que l'essentiel de l'effort sera assumé par les promoteurs privés : des programmes gouvernementaux sont en place pour financer, par exemple, les logements sociaux qu'exigerait un règlement.

Un règlement sur l'amélioration de l'offre de logements peut prendre de multiples formes et être paramétré différemment selon les objectifs que se fixera la collectivité en matière d'inclusion et les moyens qu'elle entend engager. Il s'agit d'un nouvel outil qui revêt plusieurs facettes et doit être ajusté à la réalité de la population et du territoire où il est appliqué. Cet outil est complémentaire aux nombreux autres politiques, règlements et programmes en matière d'habitation.

La CMM favorise la mixité sociale et l'inclusion de logements sociaux, abordables ou familiaux par l'entremise de ses principaux outils de planification (notamment le Plan métropolitain d'aménagement et de développement et le Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable) ainsi que par son soutien financier accordé aux différents programmes d'habitation. Conséquemment, elle encourage, comme explicité au printemps 2019 dans une orientation métropolitaine, les municipalités du Grand Montréal à amorcer ou à poursuivre leur réflexion au sujet d'une telle réglementation et à mener à bien les projets de réglementation d'inclusion en cours d'élaboration.

La CMM assure son soutien aux municipalités. Le présent guide, qui vise à faciliter les démarches municipales, est une contribution en ce sens.

ENCADRÉ 1 – LES BESOINS EN LOGEMENT DANS LE GRAND MONTRÉAL

Dans les dernières années, avant même que la crise de la COVID-19 ne survienne, un nombre important de logements locatifs était mis en chantier chaque année dans le Grand Montréal. Pourtant, le nombre de logements disponibles à la location était à son plus bas depuis 15 ans et des dizaines de milliers de ménages peinaient encore à payer un loyer sans y accorder une proportion démesurée de leur revenu. Cette situation n'a pu être endiguée par la construction, plutôt limitée, de logements sociaux.

Dans le Grand Montréal, 8 % des ménages locataires ont accès à un logement subventionné – dans une coopérative, un organisme à but non lucratif (OBNL) ou un office d'habitation – ou reçoivent une aide financière pour se loger. En comparaison avec d'autres grandes villes canadiennes, il s'agit d'une proportion relativement faible : cette proportion atteint en effet 15 % à Toronto, 14 % à Ottawa-Gatineau et 13 % à Vancouver.

Le contexte actuel, où les besoins en logement sont nombreux, semble propice pour entreprendre une réflexion sur un règlement sur l'amélioration de l'offre de logement. Entre autres pour s'assurer que le développement résidentiel se traduise par une meilleure intégration sociale et économique de tout un chacun, et non pas par une accentuation des phénomènes d'exclusion.

ENCADRÉ 2 – POURQUOI SE DOTER D'UN RÈGLEMENT SUR L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE ?

Une municipalité qui se dote d'un règlement sur l'amélioration de l'offre augmente sa capacité d'intervention sur l'offre résidentielle sur son territoire. Le règlement sera complémentaire aux autres outils municipaux d'intervention en habitation, mais aussi à ceux développés par les gouvernements du Canada et du Québec (se référer à la Figure 2).

Ce type de règlement permet d'arrimer l'essor résidentiel à la bonification de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux. Une municipalité peut ainsi agir sur l'offre résidentielle en exigeant des demandeurs de permis de construction résidentielle, une contribution qui peut prendre la forme de versement monétaire, de cession de terrain ou d'unités de logement.

Assortir l'octroi de permis de construction résidentielle à une bonification de l'offre de logements sociaux est un principe appliqué depuis de nombreuses années par d'autres villes dans le monde. Pour de plus amples informations, veuillez consulter la fiche d'information sur les expériences internationales :

https://cmm.qc.ca/wp-content/uploads/2020/09/FicheExperiencesInternationales.pdf

CONTEXTE LÉGISLATIF

SECTION IX.1 DE LA *LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME*

LE LOGEMENT ABORDABLE, SOCIAL OU FAMILIAL

2017, c. 13, a. 13.

145.30.1. Toute municipalité peut, par règlement et conformément à des orientations définies à cette fin dans le plan d'urbanisme, assujettir la délivrance de tout permis pour la construction d'unités résidentielles à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité en vue d'améliorer l'offre en matière de logement abordable, social ou familial.

Cette entente peut, conformément aux règles prévues dans le règlement, prévoir la construction d'unités de logement abordable, social ou familial, le versement d'une somme d'argent ou la cession d'un immeuble en faveur de la municipalité.

Toute somme et tout immeuble ainsi obtenus doivent être utilisés, par la municipalité, à des fins de mise en œuvre d'un programme de logements abordables, sociaux ou familiaux.

2017, c. 13, a. 13.

145.30.2. Le règlement fixe les règles permettant de déterminer le nombre et le type d'unités de logement abordable, social ou familial qui pourront être exigées, le mode de calcul de la somme d'argent qui devra être versée ou les caractéristiques de l'immeuble qui devra être cédé.

Il peut également prévoir des normes minimales que doit respecter l'entente sur les matières visées au premier alinéa de l'article 145.30.3.

2017, c. 13, a. 13.

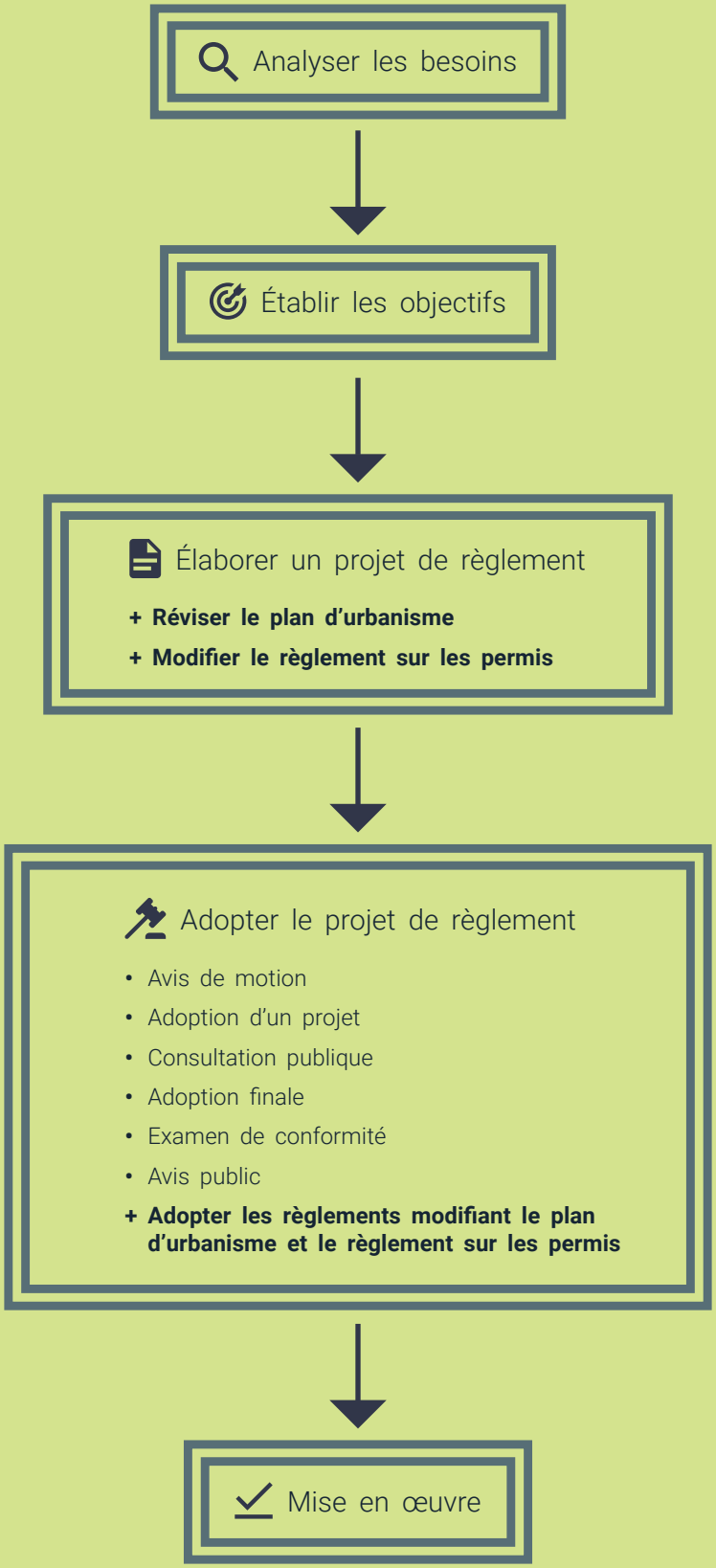
145.30.3. L'entente peut régir les dimensions et le nombre de pièces des unités de logement abordable, social ou familial visées, leur emplacement dans l'ensemble domiciliaire ou ailleurs sur le territoire de la municipalité et leur conception et construction.

L'entente peut, par ailleurs, établir des règles permettant d'assurer le caractère abordable des logements pour la durée qu'elle détermine.

2017, c. 13, a. 13.

Source : Québec. ***Loi sur l'aménagement et l'urbanisme***, RLRQ, chapitre a-19.1, art. 145.30.1 à 145.30.3, à jour au 1er mars 2020.

Figure 1 – Les grandes étapes d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux



ÉTAPE 1. ANALYSER LES BESOINS EN LOGEMENT ET LES DYNAMIQUES RÉSIDENTIELLES

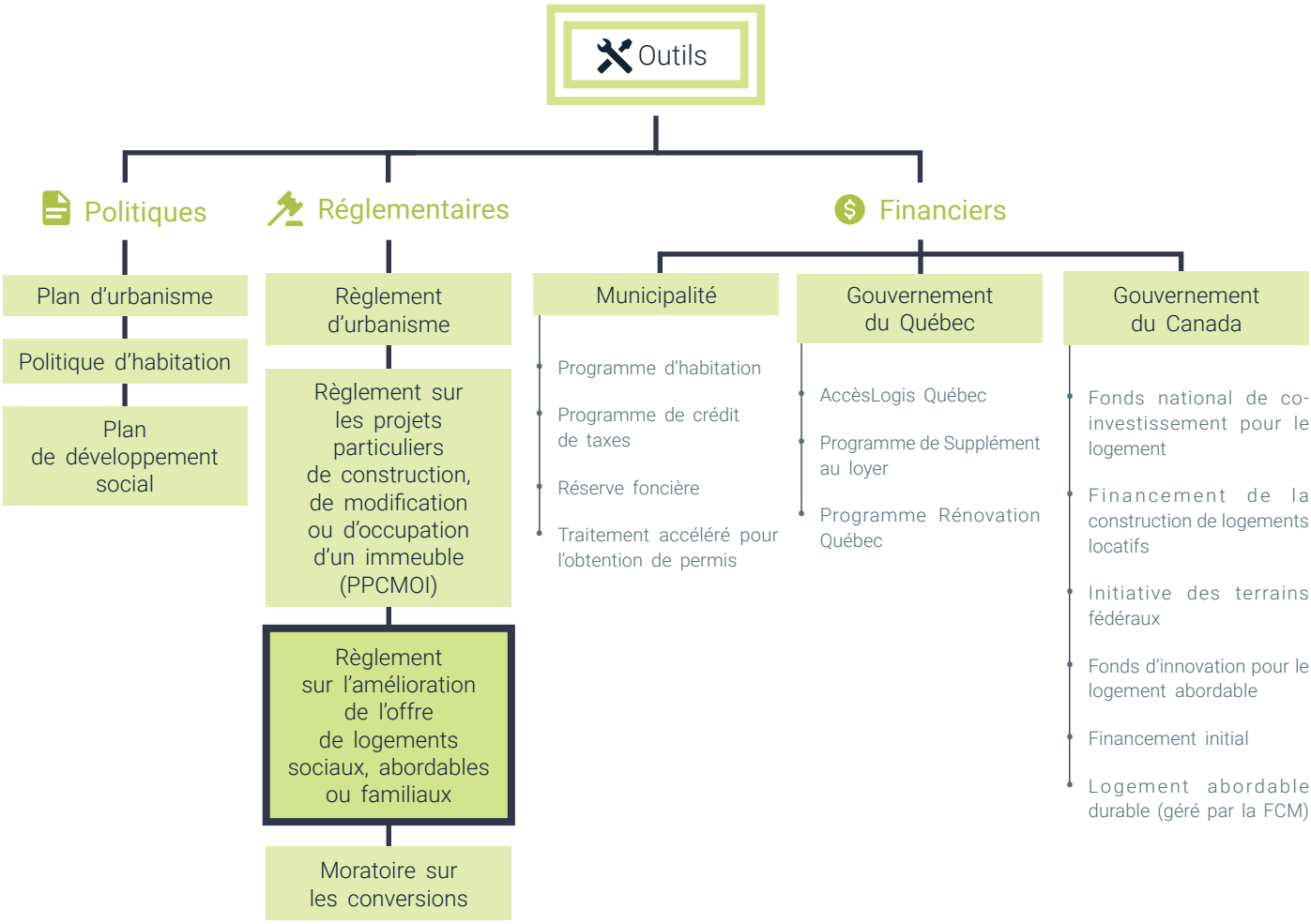
Chaque municipalité étant unique, le règlement doit être élaboré pour répondre à un contexte spécifique et ainsi maximiser les retombées positives. Il importe donc, d'entrée de jeu, de déterminer les principales forces et les principaux défis à relever dans votre municipalité en matière de logement. Comme le règlement s'inscrira dans la durée, il convient de prêter attention aux enjeux structuraux nécessitant des efforts à long terme.

Afin de faciliter la réalisation de ce portrait, certaines municipalités peuvent s'appuyer sur des travaux existants. Ainsi, l'Observatoire Grand Montréal constitue une source importante de données sur la sociodémographie, l'habitation et l'occupation du territoire. Il comprend des portraits territoriaux regroupant plusieurs indicateurs utiles pour la définition des besoins : types de logements, modes d'occupation des logements, parcs de logements sociaux et abordables, besoins en logement, mises en chantier résidentielles, etc. Chaque portrait compte une dizaine de pages de données statistiques agrémentées de tableaux, de diagrammes et de cartes. Combinées à l'outil interactif le Grand Montréal en statistiques, ces données peuvent constituer une bonne base de départ pour élaborer un portrait local.

Voici quelques exemples d'enjeux pouvant être observés :

- Manque de diversité dans l'offre résidentielle.
- Rareté de logements familiaux abordables.
- Rareté de logements offerts à la location.
- Importante augmentation du prix d'achat et de location des logements.
- Quartiers ciblés comme devant faire l'objet d'interventions prioritaires.
- Grands projets de développement ou de redéveloppement résidentiels dans lesquels il est souhaitable d'assurer une diversité dans l'offre de logements.
- Difficulté d'attraction de la main-d'œuvre, notamment celle œuvrant dans les services essentiels.
- Rareté de terrains permettant le développement de logements sociaux.

Figure 2 – Les principaux outils d'intervention permettant de bonifier l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux



ÉTAPE 2. ÉTABLIR LES OBJECTIFS ET LES CIBLES

De la même façon que les besoins en logement et les dynamiques résidentielles définis à l'étape 1 sont spécifiques à chaque municipalité, celle-ci doit établir des objectifs et des cibles en matière d'inclusion qui lui sont propres. Avec une directive claire, il sera plus aisé pour la municipalité de réaliser les étapes subséquentes d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre du règlement.

2.1. LES PRINCIPAUX OBJECTIFS

Une municipalité qui opte pour un règlement sur l'amélioration de l'offre de logements aura nécessairement comme objectif la **production de nouvelles unités de logement social, abordable ou familial**. Cet objectif devra être modulé en fonction des particularités des dynamiques résidentielles de la municipalité, des enjeux déterminés et de l'engagement politique des élus municipaux à cet égard. Par exemple, la rareté de logements familiaux peut être un enjeu, alors que pour d'autres, ce n'est pas le cas. Plus spécifiquement, une municipalité peut viser à :

- **Améliorer la mixité sociale.** La mixité sociale favorise une meilleure intégration socioéconomique des ménages à faibles revenus. Elle permet un meilleur accès aux mêmes opportunités et conditions environnementales dont bénéficient les ménages aux revenus supérieurs (écoles, emplois, services, etc.). Un règlement sur l'offre de logements peut d'ailleurs faciliter l'attraction de main-d'œuvre dans une municipalité en y assurant la disponibilité de logements plus abordables.

- **Pallier une problématique spécifique** en ciblant l'accès au logement pour des segments de la population qui rencontrent des difficultés particulières à se loger. Le règlement pourrait viser, par exemple, la rétention des personnes à faible revenu dans leur quartier, la construction de logements adaptés aux familles ou encore l'accès à la propriété pour les premiers acheteurs bénéficiant d'un revenu plus faible.

- **Assurer sa compétitivité économique.** La présence de logements sociaux, abordables ou familiaux à proximité des pôles d'emploi peut s'avérer un facteur d'attractivité. La diversification de l'offre de logements est alors une clé pour créer des conditions favorables à l'embauche et ainsi soutenir le développement économique.

2.2. LES CIBLES

Plus spécifiquement, la municipalité peut prévoir des cibles, par exemple quels nombres ou pourcentages de logements sociaux, abordables ou familiaux seront exigés dans le cadre des ententes relatives à l'émission des permis de construction. Ces cibles seront établies en fonction des enjeux déterminés par la municipalité quant à l'offre résidentielle sur son territoire et aux objectifs qu'elle poursuit. Celles-ci sont appelées à s'affiner au fur et à mesure que la municipalité progressera dans l'élaboration et l'adoption de son règlement.

ÉTAPE 3. ÉLABORER UN PROJET DE RÈGLEMENT

Une fois ses objectifs clairement établis, une municipalité peut procéder ensuite au paramétrage de son projet de règlement sur l'amélioration de l'offre. Cette troisième étape est essentielle pour établir le type de logements visés (sociaux, abordables ou familiaux), la nature des contributions, les règles assurant la pérennité de l'offre et toute autre disposition jugée nécessaire. En plus d'expliquer différents paramètres d'un règlement dans la présente section du guide, la CMM met également à la disposition des municipalités un modèle de règlement pouvant être adapté au contexte unique de chacune d'elles. Le règlement ainsi « taillé sur mesure » et bien adapté sera plus utile et efficace.

3.1. CARACTÉRISER LES LOGEMENTS VISÉS

Le législateur ne propose pas de définition pour le logement social, le logement abordable ou le logement familial aux articles 145.30.1 à 145.30.3 de la LAU. Ainsi, toute définition généralement acceptée de ces trois termes et en concordance avec les définitions d'usage par le gouvernement du Québec serait comprise dans les limites du pouvoir habilitant en vertu duquel les règlements sur l'amélioration de l'offre de logements peuvent être adoptés.

3.1.1. LOGEMENT SOCIAL

Il n'existe pas de définition convenue du logement social dans la législation québécoise. Néanmoins, un éventuel règlement sur l'offre de logements d'une municipalité gagnerait à intégrer une définition appropriée au contexte québécois (ex. la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, les programmes existants et, dans le cas des 82 municipalités constituant le Grand Montréal, la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*). La définition proposée ci-dessous et dans le modèle de règlement prend ce contexte en considération.

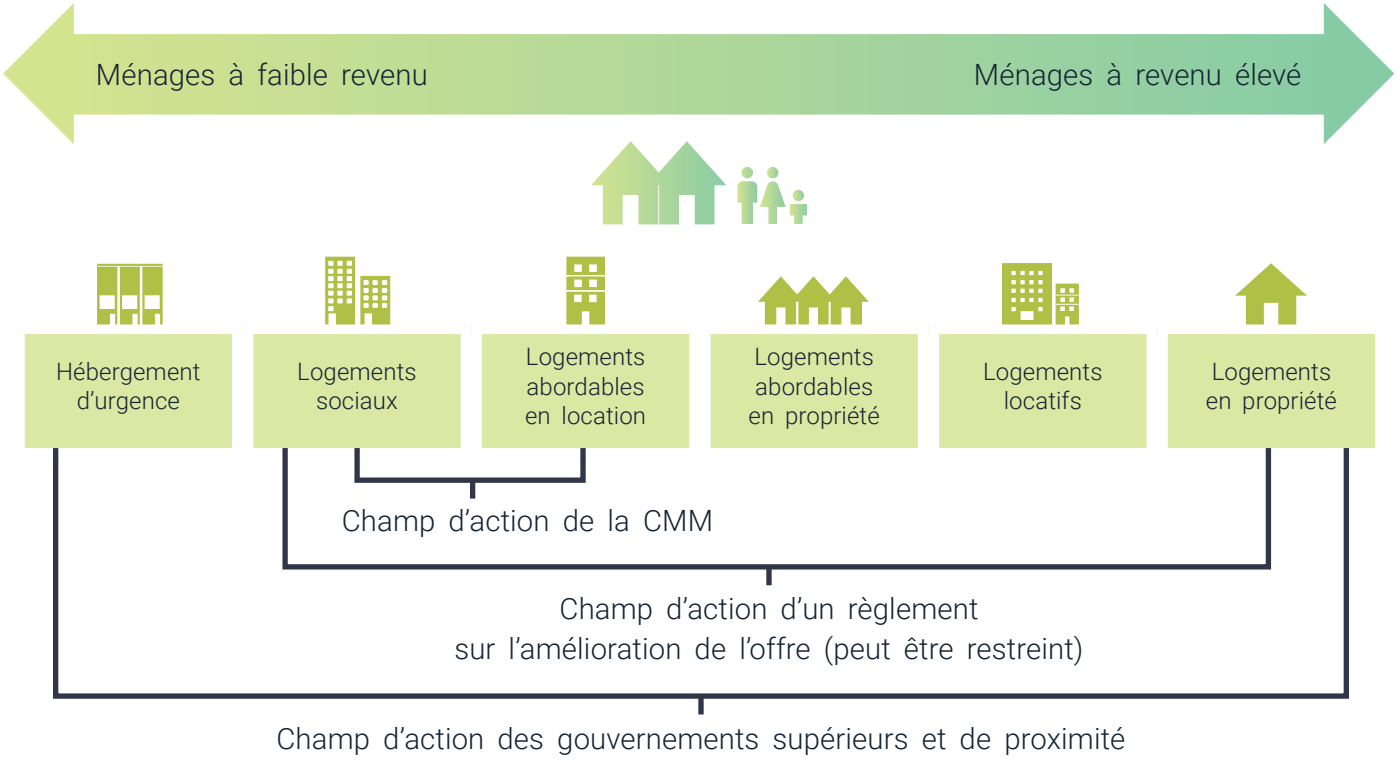
Habituellement, le logement social réfère aux initiatives de logement qui sont subventionnées par les gouvernements. Au Québec, depuis 1997, seul le programme AccèsLogis Québec a permis la construction de nouvelles unités de logements sociaux.

Lorsque ce programme d'aide à la pierre est jumelé à un programme d'aide à la personne, tel le Programme de Supplément au loyer, il s'adresse alors à des locataires à revenu très modeste (se référer à la Figure 3). Il existe également de récentes initiatives lancées par le gouvernement du Canada qui peuvent contribuer, sous certaines conditions, à faciliter la réalisation de projets AccèsLogis (voir la Figure 2).

En principe, le règlement ne devrait pas référer nommément à un ou des programmes. Des précisions à ce sujet pourront plutôt être apportées dans l'entente entre la municipalité et le demandeur de permis. À terme, les unités de logement social appartiendront à un organisme sans but lucratif, un office d'habitation ou une coopérative.

À noter qu'à des fins de clarté, il est souhaitable que le logement social et le logement abordable soient définis comme deux produits distincts et mutuellement exclusifs. Généralement, une offre sociale est subventionnée de façon relativement plus importante et s'adresse à des populations plus défavorisées que l'offre de logements abordables. En ce sens, l'effort consenti pour réaliser des logements sociaux ne repose pas sur les épaules des promoteurs privés, mais relève principalement des programmes de subventions des différents paliers de gouvernements.

Figure 3 – Le *continuum* de l'offre de logements



3.1.2. LOGEMENT ABORDABLE

Le logement abordable s'adresse aux ménages à revenu modeste et moyen, tel qu'illustré à la Figure 3. Il peut s'agir d'une unité en location ou en accession à la propriété.

Le prix d'achat ou le loyer est défini comme abordable, soit :

1. par rapport au coût moyen sur le marché;
2. par le taux d'effort du ménage, c'est-à-dire la proportion du revenu net que le ménage consacre au loyer ou à l'hypothèque.

La première approche est probablement plus simple à mettre en œuvre dans un contexte municipal. Cependant, la seconde reflète mieux la réalité des besoins de la population, puisqu'elle est reliée directement à la proportion du revenu que les ménages consacrent à se loger. Cette approche associe l'abordabilité du logement à la capacité de la population à se payer un logement et non au prix du logement lui-même.

Aux fins de calcul, Statistique Canada publie, dans la version longue du recensement, plusieurs données relatives au logement, comme la proportion de gens qui consacrent plus de 30 % de leur revenu à se loger, le revenu moyen des ménages, ainsi que le coût moyen des loyers et des hypothèques pour un territoire donné. Toutes ces informations peuvent être utilisées pour déterminer un seuil de prix abordable par territoire, par rapport auquel pourront ensuite être fixés des prix plafonds dans un règlement sur l'offre de logements.

La production de logements abordables est généralement moins subventionnée que celle du logement social, voire pas du tout.

L'un des grands défis à relever lors de la rédaction du règlement (et des ententes) est de s'assurer que les logements abordables (et également familiaux) soient habités par les populations auxquelles ils sont destinés et que la pérennité de leur caractère abordable et familial soit assurée.

Prévoir que les unités soient réalisées dans le cadre d'un programme de logement abordable constitue une avenue prometteuse pour répondre à ces défis, puisqu'elle garantirait à terme une gestion par une coopérative, un OBNL, une société paramunicipale à but non lucratif ou encore une société acheteuse.

3.1.3. LOGEMENT FAMILIAL

Le besoin de logement familial se manifeste dans des secteurs où ces logements sont peu nombreux ou occupés par d'autres types de ménages. Depuis des années, les taux d'inoccupation pour les logements familiaux existants sur le marché locatif sont généralement bien inférieurs au taux d'équilibre de 3 %. Selon les données les plus récentes de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, ce taux était de 1,4 % en 2019 dans la région métropolitaine de Montréal pour les logements locatifs de deux chambres à coucher et de seulement 0,7 % pour les logements locatifs de trois chambres à coucher et plus. Le phénomène de rareté est plus marqué pour les grands logements pouvant accueillir des familles nombreuses.

Le guide et le modèle de règlement proposent de fixer à trois le nombre de chambres à coucher pour considérer un logement comme étant familial. Ce seuil devrait toutefois être adapté au contexte local. L'analyse des besoins réalisée à l'étape 1 aidera la municipalité à élaborer sa propre définition. Aussi, une réglementation pourrait prévoir des exigences, non seulement pour des logements de trois chambres à coucher, mais également de quatre chambres à coucher.

Il peut être judicieux d'apporter des précisions à la notion de chambre à coucher afin d'éviter que les requérants ne contournent le règlement sur l'offre de logements, par exemple en superposant des espaces de vie et des chambres à coucher dans leurs plans.

Le règlement peut aussi prévoir une superficie minimale pour les chambres à coucher des parents et des enfants, mais également pour le logement dans son ensemble.

Contrairement aux notions de logement social et abordable qui doivent être mutuellement exclusives, les exigences en matière de logements familiaux pourraient être satisfaites à même la production de logements sociaux, de logements abordables ou tout simplement dans les nouvelles constructions résidentielles à valeur marchande. Cette stratification est établie en fonction des besoins présents dans la municipalité.

3.2. CIBLER LES PROJETS POUVANT BÉNÉFICIER D'UNE EXEMPTION

L'article 145.30.1 de la LAU implique que le règlement sur l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux s'applique à tout permis visant la construction d'unités résidentielles. Cependant, cette règle de base mérite quelques nuances : appliquée intégralement, elle signifierait que les projets de construction d'unités de logements sociaux, par exemple, devraient aussi faire l'objet d'une contribution au titre du règlement visant à améliorer l'offre en matière de logement social, abordable ou familial. Il est donc logique d'exempter les projets de logements sociaux et communautaires ou d'autres projets s'adressant à des personnes connaissant des difficultés à se loger.

Afin de veiller à ne pas contraindre le développement de projets à l'origine même de l'adoption du règlement, il est souhaitable que la municipalité énumère, à même son règlement, les projets bénéficiant d'une exemption, par exemple : les projets de logements sociaux ou abordables réalisés par un office, une coopérative ou un OBNL d'habitation, les auberges du cœur, les appartements supervisés, les résidences étudiantes, les refuges pour personnes en situation d'itinérance, les refuges pour victimes de violence familiale, etc.

3.3. DÉTERMINER LA NATURE DES CONTRIBUTIONS DEMANDÉES

En vertu d'un règlement sur l'offre, les contributions imposées aux demandeurs de permis de construction résidentielle peuvent être de trois ordres : en versement monétaire, en cession de terrain ou en unités de logement correspondant aux attentes de la municipalité. Le type de contribution à appliquer dépend des facteurs précités : les objectifs de la municipalité en matière de développement de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux; les ressources disponibles au sein de l'appareil municipal pour appliquer le règlement; les particularités locales, par exemple la rareté du foncier.

Pour cibler une forme de contribution, une municipalité peut se poser les questions suivantes :

1. Sommes-nous en mesure d'accompagner le demandeur de permis dans la production de nouvelles unités de logements sociaux, abordables ou familiaux ?
2. Sommes-nous en mesure d'assurer la réalisation de projets visant à bonifier l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux sur les terrains qui nous seraient cédés ?
3. Sommes-nous en mesure d'utiliser les contributions financières que nous recevrions en vertu d'un règlement sur l'offre de logements pour répondre aux besoins de la population en matière de logement ?

Les contributions monétaires sont généralement plus simples à gérer, même si certaines mesures de suivi devront nécessairement être mises en place. Une fois versées par les demandeurs de permis, les contributions monétaires doivent être déposées par la municipalité dans un fonds dédié qui lui permettra de soutenir, conformément à la LAU, des projets dans le cadre d'un programme de logement social, abordable ou familial. La bonification effective de l'offre de logements se fera dans un deuxième temps, lorsque le fonds ainsi créé sera mis à contribution dans le cadre d'un ou de plusieurs programmes de logement.

Les contributions sous forme de terrain ou d'unités de logement nécessitent davantage de ressources de la part de la municipalité pour en assurer le suivi, notamment en ce qui a trait aux exigences à respecter pour les contributions sur l'emplacement (*in situ*) ou hors de l'emplacement du projet. Ce désavantage pourrait être compensé par les résultats obtenus : d'un côté une bonification tangible de l'offre de logements et, de l'autre, la constitution d'une banque de terrains. Comme dans le cas des versements recueillis dans un fonds, ces terrains peuvent ensuite être utilisés dans le cadre des programmes de logements offerts par les gouvernements.

Peu importe la forme des contributions retenue, la municipalité doit veiller à ce que celles-ci soient utilisées à des fins de mise en œuvre d'un programme de logements sociaux, abordables ou familiaux. Des mécanismes de suivi adéquats doivent être prévus.

ENCADRÉ 3 – LES CONTRIBUTIONS POUVANT ÊTRE EXIGÉES DES DEMANDEURS DE PERMIS

Les contributions pouvant être exigées par le biais d'un règlement sur l'amélioration de l'offre peuvent prendre l'une des trois formes suivantes :

Le versement d'une somme d'argent est nommément prévu à l'article 145.30.1 de la LAU. La contribution sous forme de terrain est une possibilité dérivée de la cession d'immeuble qui peut, selon des critères prévus au règlement – sans bâtiment, sans équipement, avec un terrain nivelé et remblayé – être uniquement un terrain. Enfin, la contribution sous forme d'unités est également prévue à l'article 145.30.1 de la LAU. Les détails entourant la livraison des contributions seront précisés dans les ententes établies entre la municipalité et les demandeurs de permis.

3.4. MODULER LA VALEUR DES CONTRIBUTIONS DEMANDÉES

Les contributions demandées en vertu d'un règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux sont un échange entre une municipalité et des demandeurs de permis. Le règlement vise à trouver un équilibre entre les contributions exigées et le marché de la construction résidentielle. Le niveau des contributions est donc fixé en fonction de ces deux paramètres et du leadership de la municipalité en cette matière.

Après avoir déterminé la nature des contributions, une municipalité peut prévoir à partir de quelle taille un projet résidentiel est assujetti à ces exigences. Il s'agit de calibrer le seuil de contribution souhaitable et acceptable, mais aussi son réalisme. À supposer qu'une municipalité souhaite imposer la création de nouvelles unités de logement social sur tout nouveau projet de construction résidentiel, un enjeu d'applicabilité apparaît d'emblée pour les plus petits projets. Il peut alors être plus approprié, pour les projets qui comptent peu d'unités, d'exiger uniquement des contributions financières qui sont versées à un fonds destiné à la mise en œuvre d'un programme de logements sociaux, abordables ou familiaux. En fixant des seuils pour certains types de contributions, la municipalité prend en considération la mécanique du règlement dans son ensemble – notamment en relation avec les conditions du marché et les programmes de logements sociaux en vigueur – et facilite, par le fait même, l'application du règlement.

Dans une approche hybride, où la municipalité prévoirait plusieurs types de contributions possibles pour un même projet résidentiel, celles-ci peuvent être calibrées afin d'en rendre une plus attrayante financièrement pour le demandeur. Par exemple, la contribution en terrain pourrait être établie, selon des estimations de coûts, à un seuil inférieur (effet d'attractivité), équivalent (choix accordé au demandeur) ou supérieur (effet dissuasif) au versement d'une somme d'argent.

Il faut tenir compte du fait qu'une fois la contribution fixée par règlement, elle ne peut plus évoluer à moins de prévoir une indexation ou d'effectuer un changement au règlement. Les modifications au règlement sur l'amélioration de l'offre nécessitent l'adoption et l'entrée en vigueur d'un règlement visant sa modification. Une municipalité souhaitant modifier le règlement devra compléter les mêmes sous-étapes légales que pour l'adoption d'un nouveau règlement, telles que décrites à la section suivante, soit l'Étape 4 du présent document.

Si le règlement prévoit un pourcentage d'indexation de la valeur des contributions monétaires exigées par la municipalité, celui-ci peut s'appuyer sur des indicateurs reconnus, notamment l'indice des prix de construction de bâtiments pour les immeubles résidentiels de Statistique Canada et l'indice des prix à la consommation de Statistique Canada. La municipalité pourrait opter pour un taux d'indexation proche des tendances récentes observées pour ces indices, ou tout autre pourcentage qu'elle juge adéquat. Par exemple, dans le cas de Montréal, l'indexation a été établie sur la base de l'évolution de la valeur des terrains observée au rôle foncier. Quoiqu'il en soit, c'est un pourcentage qui devra être inclus au règlement, et non une référence à un indicateur externe.

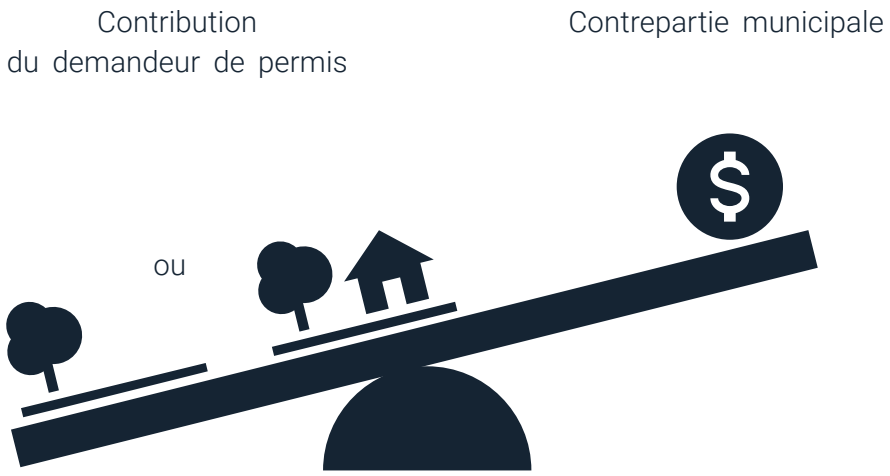
Enfin, comme proposées dans le modèle de règlement, les contributions peuvent être définies en paliers progressifs, par exemple, afin de réduire l'impact sur les petits projets.

3.5. PRÉVOIR DES CONTREPARTIES MUNICIPALES (FACULTATIF)

Une municipalité qui souhaite favoriser les contributions sous forme de terrain ou d'unité(s) peut offrir une contrepartie financière correspondant à une **fraction de la valeur de la contribution** (se référer à la Figure 4). Cette avenue pourrait s'avérer intéressante pour réserver des terrains ou développer des unités dans des quartiers où le prix du foncier est plus élevé.

Si en vertu du règlement, certains des demandeurs versent une contribution monétaire, celles-ci peuvent être utilisées par la municipalité pour s'acquitter des éventuelles contreparties financières. Un jeu d'équilibre peut alors être recherché entre les contreparties anticipées de la municipalité et les contributions monétaires potentielles des demandeurs de permis.

Figure 4 – Le règlement peut prévoir une contrepartie municipale pour les contributions en terrain ou en unité(s)



3.6. MESURER LES IMPACTS POTENTIELS

Une municipalité qui décide d'adopter un règlement sur l'offre de logements peut mener différents types d'analyses pour en mesurer les impacts potentiels. À cette fin, une municipalité pourrait mener une ou des études *pro forma*. L'objectif est alors de détailler l'impact financier du règlement sur un projet résidentiel type, en considérant minimalement les principaux paramètres : la taille du projet résidentiel, la contribution exigée au demandeur de permis (chiffrer la contribution monétaire, la valeur foncière du terrain ou encore la valeur des unités de logement), la contrepartie financière de la part de la municipalité (s'il y a lieu) et l'apport financier anticipé du programme de logements sociaux et abordables (s'il y a lieu).

ÉTAPE 4. ADOPTER LE PROJET DE RÈGLEMENT

Les articles habilitants, permettant à une municipalité de se doter d'un règlement visant la bonification de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux, forment la section IX.1 du chapitre IV du titre 1 de la LAU.

En tant que telle, cette section est donc soumise aux règles d'adoption des règlements d'urbanisme qui ne sont pas à caractère discrétionnaire (LAU, article 123). Ces sous-étapes se résument comme suit :

1. Avis de motion du conseil municipal.
2. Adoption d'un projet de règlement.
3. Consultation publique.
4. Adoption du règlement final.
5. Examen de conformité et délivrance du certificat de conformité.
6. Avis public.

De plus, le plan d'urbanisme doit être révisé pour intégrer les orientations relatives à la bonification de l'offre de logements visés.

Les étapes d'adoption décrites ci-après sont essentiellement les mêmes que pour le plan d'urbanisme. Il est donc possible et souhaitable, à des fins de clarté et de transparence envers le public, de mener les deux projets de règlement en même temps.

Encadré 4 – Réviser le plan d’urbanisme, un incontournable

Comme stipulé dans la LAU, le règlement sur l’amélioration de l’offre doit être conforme à des orientations « prévues à cette fin dans le plan d’urbanisme ». Ainsi, le plan d’urbanisme doit être révisé afin d’y intégrer l’objectif visé, soit favoriser un développement résidentiel diversifié, et y indiquer que, pour ce faire, la municipalité compte s’appuyer sur les programmes d’aide financière pour la construction et adopter un règlement visant à améliorer l’offre en matière de logement social, abordable ou familial.

Comme signalé par des partenaires en logement, une municipalité gagnerait à modifier aussi son règlement sur les permis et certificats afin d’y indiquer clairement que l’octroi du permis de construction résidentielle est dorénavant conditionnel à la signature d’une entente sur la bonification de l’offre de logements sociaux, abordables ou familiaux. Bien que ce ne soit pas une obligation légale, cette modification est fortement recommandée pour assurer la transparence, la diffusion et la cohérence des nouvelles exigences municipales.

4.1. AVIS DE MOTION

L'avis de motion du conseil municipal est donné pour aviser le public que le conseil adoptera un règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux. Il peut être donné au moment même de l'adoption du projet de règlement, ou encore, lors d'une séance distincte (article 356 de la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19 ou article 445 du *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1).

Contrairement à certains autres règlements d'urbanisme, l'avis de motion sur un règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux n'implique pas d'effet de gel. Autrement dit, aucun permis ne peut être refusé du simple fait qu'il ne se conforme pas à la réglementation à venir en matière d'inclusion.

4.2. ADOPTION D'UN PROJET DE RÈGLEMENT

Le conseil municipal doit adopter le projet de règlement qui sera soumis à l'assemblée publique de consultation.

Dès que le projet de règlement est adopté, une **copie certifiée conforme** du projet de règlement doit être acheminée à la municipalité régionale de comté (MRC) ou à l'agglomération. Une copie certifiée conforme du projet de modification du plan d'urbanisme doit également être acheminée à chacune des municipalités contigües (LAU, article 109.1).

4.3. CONSULTATION PUBLIQUE

Une assemblée publique de consultation doit être tenue concernant le projet de règlement. C'est l'occasion d'expliquer le règlement et ses effets sur la population et d'entendre celles et ceux qui désirent s'exprimer au sujet du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux. Le règlement ne peut pas être soumis à une approbation référendaire.

Un **avis public**, affiché au bureau municipal et publié soit dans un journal diffusé sur son territoire, soit sur son site Internet, doit annoncer la tenue de l'assemblée sur le projet de règlement au moins sept jours avant celle-ci (15 jours pour le plan d'urbanisme). L'avis doit mentionner la date et l'heure, le lieu et l'objet de l'assemblée publique.

Pour les municipalités qui ont adopté une politique de participation publique conforme au règlement ministériel en la matière : certaines autres activités de participation publique peuvent être obligatoires ou facultatives (elles peuvent être différentes pour le plan d'urbanisme et pour le règlement sur l'offre de logements). Ces modalités doivent être déterminées au début des procédures, selon la politique de participation publique de la municipalité.

Peu importe la formule retenue par la municipalité, et malgré la ou les consultations préalables avec les acteurs du milieu de l'habitation, la municipalité peut communiquer sous différents formats – dépliants explicatifs, guide à l'intention des demandeurs de permis, page Internet dédiée, etc. – les nouvelles exigences à l'obtention d'un permis de construction résidentielle. Ces démarches sont effectuées dans un souci de vulgarisation des modalités, de transparence et de prévisibilité. Ces documents devraient également être rediffusés à la suite de l'adoption finale du règlement.

4.4. ADOPTION DU RÈGLEMENT FINAL

Le règlement final est adopté lors d'une séance subséquente à l'assemblée publique de consultation (et non lors de la même séance). Il peut être adopté « avec ou sans changement » (LAU, article 134).

Une copie certifiée conforme du règlement final doit alors être envoyée à la MRC ou à l'agglomération pour l'examen de conformité.

4.5. EXAMEN DE CONFORMITÉ ET DÉLIVRANCE DU CERTIFICAT DE CONFORMITÉ

La MRC ou l'agglomération, selon le cas, effectue l'examen de conformité du règlement au schéma d'aménagement et de développement régional (y compris le document complémentaire). Dans le cas des territoires équivalents à une MRC, comme Laval et Mirabel, l'examen de conformité est la responsabilité de la municipalité. Si le conseil de la MRC ou de l'agglomération considère le nouveau règlement conforme à son schéma, elle délivre un certificat de conformité à cet effet. Les modalités de l'examen de conformité sont précisées à la LAU (articles 137.1 à 137.8). La MRC ou l'agglomération a 120 jours pour procéder.

Dès que le certificat de conformité est délivré, le **règlement entre en vigueur**. L'émission des permis de construction assujettis au règlement doit alors être précédée de la conclusion d'une entente entre la municipalité et le demandeur de permis, entente qui doit respecter les paramètres du nouveau règlement. Afin de limiter l'effet de coupure avant et après l'entrée en vigueur du règlement, une municipalité pourrait délibérément retarder celle-ci de manière à accorder un délai d'adaptation. Le sens commun voudrait que les demandes de permis conformes déposées avant l'entrée en vigueur du règlement ne soient pas soumises à la nouvelle réglementation. Une municipalité pourrait aussi exempter les demandes déposées antérieurement et substantiellement complètes et conformes. Dans tous les cas, des balises claires devraient être arrêtées par la municipalité, elles-mêmes en concordance avec la jurisprudence.

Note : si le règlement sur l'offre de logements est modifié ultérieurement par un règlement de concordance (modification qui est obligatoire à la suite de la modification ou de la révision du schéma ou du plan d'urbanisme), ce dernier peut faire l'objet d'un examen de conformité de la part de la Commission municipale du Québec. Les modalités de cet examen de conformité sont précisées à la LAU (article 137.9 à 137.14).

4.6. AVIS PUBLIC

La municipalité doit communiquer l'entrée en vigueur du règlement sous la forme d'un avis public, affiché au bureau municipal et publié dans un journal local ou sur son site Internet. Bien que la publication se fasse nécessairement après, la LAU mentionne que l'entrée en vigueur du règlement est effective dès la délivrance du certificat de conformité.

ÉTAPE 5. PRÉVOIR LES RESSOURCES À MOBILISER

L'importance et le profil des ressources à mobiliser par une municipalité seront différents au moment d'élaborer le règlement, d'assurer sa mise en œuvre puis d'effectuer son monitoring.

5.1. LES RESSOURCES REQUISES LORS DE L'ÉLABORATION DU RÈGLEMENT

L'impulsion de départ vers l'élaboration d'un règlement d'inclusion est politique. Le premier magistrat de la municipalité, **le maire ou la mairesse**, du fait de sa résolution à agir sur l'offre résidentielle pour mieux répondre aux besoins de sa population, assurera tout au long du processus le leadership nécessaire à l'aboutissement de ce projet. Pour concrétiser cette vision, la municipalité pourra mettre sur pied une équipe pour franchir les étapes d'adoption d'un règlement (telles que décrites dans ce guide). Les municipalités étant les mieux placées pour connaître leurs besoins en ressources, les expertises énoncées ci-après ne le sont qu'à titre indicatif.

De façon générale, la municipalité devrait déterminer qui sera le porteur du dossier du règlement sur l'amélioration de l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux. Si la municipalité compte une ressource **responsable de l'habitation**, ce choix sera évident. Autrement, la municipalité pourra avoir recours à un professionnel possédant des compétences en habitation, une ressource avec des compétences connexes ou encore une ressource externe. Celle-ci devra notamment effectuer la réalisation du portrait des besoins en habitation et de la dynamique résidentielle.

Le règlement sur l'offre de logements étant un règlement d'urbanisme, son adoption mobilisera certainement un **professionnel en urbanisme** et en inspection de la municipalité. L'arrimage aux projets d'urbanisme étant une des conditions gagnantes pour bénéficier au maximum du développement (ou redéveloppement) du territoire, le service d'urbanisme sera mobilisé tant pour l'élaboration du règlement que pour son arrimage aux projets urbains du moment.

Spécifiquement pour la phase d'élaboration du règlement, la municipalité souhaitera sûrement s'adjoindre les services d'un **expert en réglementation**, soit un urbaniste, un notaire ou encore un avocat spécialisé en réglementation. Un certain nombre de documents connexes pourra également être élaboré par cet expert afin de faciliter la mise en œuvre du règlement : un modèle d'entente entre la municipalité et le demandeur de permis; un formulaire dédié aux demandeurs de permis annonçant les nouvelles contributions relatives au règlement sur l'amélioration de l'offre et tout autre document jugé nécessaire par la municipalité.

L'étude d'impact évoquée à la section 3.6 du guide pourrait être réalisée par un **spécialiste de l'immobilier**. Si la municipalité doit solliciter ponctuellement un consultant externe pour l'exercice, il peut alors être utile de s'allier aux municipalités avoisinantes pour la production d'une étude régionale.

En prévision de l'entrée en vigueur du règlement, la municipalité peut également désigner le **responsable de la conclusion des ententes**, un fonctionnaire par exemple. Autrement, ce rôle est assumé par le conseil municipal qui doit approuver les ententes une à une.

Enfin, comme la délivrance de permis nécessitera la conclusion d'une entente au préalable, l'adoption d'un règlement sur l'offre de logements aura également des conséquences sur le **fonctionnaire responsable de la délivrance des permis**, que ce soit l'inspecteur en bâtiment, le technicien en bâtiment, le technicien aux permis ou l'urbaniste.

5.2. LES RESSOURCES REQUISES POUR LA MISE EN ŒUVRE

Selon le modèle choisi et le type de contribution demandée, les nouveaux besoins dans l'appareil municipal sont plus ou moins importants. À nouveau, la méthode la moins susceptible d'exercer une pression sur les ressources de la municipalité est le prélèvement de contributions financières. À l'inverse, la gestion d'ententes sur des contributions sous forme d'unités de logement, pouvant impliquer notamment la gestion de garanties bancaires, semble être la mesure la plus exigeante à mettre en place.

Le **fonctionnaire responsable de la délivrance des permis** jugera de la recevabilité des demandes de permis de construction résidentielle.

L'élaboration et le suivi des ententes seront la responsabilité de l'**expert en réglementation**. Le suivi des ententes conclues en vertu du règlement sur l'offre de logements comprendra un ensemble de tâches particulièrement centrales à la mise en œuvre du règlement. Ce sont pour ces tâches de suivi que les ressources à déployer seront, selon toute vraisemblance, les plus importantes. Lorsqu'il s'agira de contributions en unités, l'expertise des partenaires en habitation – l'office d'habitation et la Société d'habitation du Québec (SHQ) par exemple – sera essentielle quant à l'inspection et la validation.

Le **service des finances** d'une municipalité sera mis à contribution, notamment pour la gestion des garanties bancaires prévues aux ententes et la gestion des contributions en faveur de la municipalité.

5.3. LES RESSOURCES REQUISES POUR ASSURER LE MONITORING

Le règlement sur l'amélioration de l'offre de logements touche deux éléments qui évoluent constamment : le marché de l'immobilier d'un côté et, de l'autre, les conditions socioéconomiques d'une population. Le règlement devrait donc faire l'objet d'un bilan pour s'assurer que ces retombées correspondent aux objectifs que la municipalité s'est fixés et qu'il demeure adapté aux conditions du marché. Cette réflexion devrait être alimentée par un outil de compilation de données permettant de juger de l'efficacité du règlement.

Les **critères** pour évaluer l'atteinte des objectifs pourraient, par exemple, être les suivants :

- Nombre d'unités de logement social, abordable ou familial fournies dans le cadre des ententes (pour chacun des types de logements visés par le règlement).
- Nombre de terrains reçus.
- Total des sommes accumulées et total des projets financés avec ces sommes.
- Répartition géographique des projets réalisés et des terrains cédés.
- Besoins comblés en partie ou en totalité par l'application du règlement.

En ce qui concerne l'efficience de la mise en œuvre du règlement, même si elle est plus difficile à évaluer, les municipalités peuvent tout de même comparer le budget de gestion des ententes et le nombre d'unités auxquelles ces ententes correspondent. Ce calcul devrait servir pour comparer différentes années de fonctionnement d'un même service et pour fixer des objectifs internes.

Basé sur les constats découlant de l'évaluation des retombées, le règlement devrait être mis à jour périodiquement, selon un échéancier fixé à l'avance par la municipalité. Le règlement sur l'offre de logements étant un nouvel outil pour toutes les municipalités du Québec, ce suivi sera particulièrement important au cours des premières années. Par ailleurs, une municipalité qui constate un problème d'application réel et étayé par des faits dès le début devrait ajuster son règlement, même si cela exige de devancer la date de révision du règlement.

POUR UNE MUNICIPALITÉ INCLUSIVE