

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE

Déposé le : 2020-11-10

N° : CAI-054

Secrétaire : *[Signature]*

CAQCH

CONFÉDÉRATION QUÉBÉCOISE
DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

MÉMOIRE SOUMIS DANS LE CADRE
DES CONSULTATIONS RELATIVES AU

PROJET DE LOI N°67

LOI INSTAURANT UN NOUVEAU RÉGIME
D'AMÉNAGEMENT DANS LES ZONES
INONDABLES DES LACS ET DES COURS D'EAU,
OCTROYANT TEMPORAIREMENT AUX
MUNICIPALITÉS DES POUVOIRS VISANT À
RÉPONDRE À CERTAINS BESOINS ET
MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS

Sommaire

1-	SOMMAIRE EXECUTIF.....	3
2-	LA CONFÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES D’HABITATION (CQCH).....	3
3-	ETAT DE LA SITUATION.....	4
4-	MODIFICATIONS PRÉVUES À LA LOI SUR LA SOCIÉTÉ D’HABITATION DU QUÉBEC	5
4.1-	Élargissement des pouvoirs des offices d’habitation	5
4.2-	Introduction du terme « Logement modeste »	6
4.3-	Caractère propre et autonomie des coopératives d’habitation.....	8
5-	RECOMMANDATIONS DE LA CQCH.....	9
5.1-	Sur les modifications à la loi de SHQ	9
5.2-	Autres recommandations.....	10

1- SOMMAIRE EXECUTIF

Les aléas de l'économie québécoise ne devraient jamais occulter une réalité implacable : plus de 300 000 ménages locataires québécois ont des besoins en matière de logement. Malgré les avancées enregistrées au cours des dernières années, il n'en demeure pas moins que le Québec est confronté à d'importants défis en matière d'habitation.

En tant que leader, promoteur et porte-parole national du Mouvement québécois des coopératives d'habitation, la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH), sous l'impulsion de ses membres, met en œuvre et déploie des initiatives structurantes en matière d'habitation.

Aujourd'hui, la CQCH propose au gouvernement du Québec des pistes de solutions et des actions concrètes destinées à lui permettre d'améliorer la qualité de vie des Québécoises et des Québécois. Elle le fait selon les principes de solidarité et d'inclusion qui l'anime, mais aussi appuyée sur l'expertise qui a façonné sa crédibilité depuis maintenant plus de trois décennies.

2- LA CONFÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION (CQCH)

Créée en 1987, la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) regroupe huit fédérations régionales de coopératives d'habitation présentes dans toutes les régions du Québec. Elle valorise tout modèle coopératif en habitation, exempt de spéculation immobilière et foncière, et favorise le développement de l'entrepreneuriat social de ses membres. Le Mouvement, c'est plus de 60 000 personnes, réparties dans près de 1 300 coopératives d'habitation, propriétaires de 2 676 immeubles dont la valeur totale du parc immobilier est évaluée en 2017 à plus de 3,2 milliards de dollars.

Le rôle principal de la CQCH consiste à soutenir ses fédérations membres qui, à leur tour, fournissent aux coopératives d'habitation membres de leur territoire l'information et les services dont elles ont besoin pour assurer une bonne gouvernance et une saine gestion des immeubles et ainsi, améliorer leurs conditions de logement. Plus spécifiquement, la CQCH :

- Effectue des représentations afin de défendre et de protéger les droits et les aspirations des membres de coopératives d'habitation
- Réalise des études et des guides visant à soutenir les coopératives d'habitation et les fédérations membres dans leur gestion quotidienne
- Conçoit des outils de communication visant à informer les membres sur les enjeux du Mouvement
- Accompagne les fédérations membres dans leur démarche d'intervention auprès des coopératives d'habitation en difficulté

- Développe des services économiques destinés aux coopératives d'habitation membres et aux fédérations régionales, tels que le programme de regroupements d'achats
- Offre aux membres, administrateurs et employés du Mouvement un programme de formation continue – en mode présentiel et à distance – axé sur l'ensemble des sujets liés à la gestion et à la gouvernance de leurs entreprises
- Favorise l'échange et la concertation entre les fédérations régionales de coopératives d'habitation
- Intervient à l'échelle internationale en partageant son expertise et en participant à de nombreuses missions dans les pays en voie de développement.

3- ETAT DE LA SITUATION

En tant que porte-parole national du Mouvement québécois des coopératives d'habitation, la CQCH, s'intéresse à toutes modifications législatives concernant l'habitation sociale et communautaire, comme celles proposées par le présent projet de loi 67.

Nous tenons à remercier les parlementaires pour cette occasion qui nous est donnée de faire entendre notre position sur le projet de loi n°67, Loi instaurant un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions:

La CQCH tient à noter sa surprise de voir un projet de loi avec autant d'impacts sur le milieu de l'habitation sociale et communautaire sans aucune forme de consultation préalable auprès des acteurs du milieu.

À cet effet, la CQCH interpelle le législateur sur les éventuelles répercussions que ce projet de loi pourrait avoir concrètement sur les coopératives d'habitation et leurs membres, tant au niveau du développement des projets que de leur exploitation. Les différentes modifications législatives proposées dans le projet de loi 67 risquent de mettre en péril la diversité du modèle global de l'habitation sociale et communautaire au Québec, générant un impact négatif important sur le réseau québécois des coopératives d'habitation.

Fort de ces considérations, la CQCH a analysé, dans le cadre de ce mémoire, les articles du projet de loi 67 portant sur la Loi sur la Société d'habitation du Québec.

4- MODIFICATIONS PRÉVUES À LA LOI SUR LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

La CQCH tient à souligner qu'un changement législatif pouvant modifier le fonctionnement de l'habitation sociale et communautaire au Québec est peut-être nécessaire mais qu'une telle démarche devrait se faire en collaboration avec les acteurs du milieu.

La CQCH comprend en partie les intentions du législateur derrière ces amendements proposés qui souhaite l'instauration de pratiques de gestion saine des fonds publics. Mais les conséquences qui en découlent nous apparaissent inquiétantes pour le développement et l'exploitation de l'habitation communautaire et, plus particulièrement pour les coopératives d'habitation du Québec.

4.1- Élargissement des pouvoirs des offices d'habitation

Dans le Projet de loi 67, plusieurs modifications législatives ont été introduites sur les pouvoirs de la Société d'habitation du Québec et des offices d'habitation. L'article 108 du projet de loi a comme objet d'élargir les pouvoirs des offices d'habitation dont le rôle était limité jusqu'ici, à la gestion du parc de logements à loyer modique du Québec. Il modifie ainsi l'alinéa 3 de l'article 57 de la loi qui définit les pouvoirs des offices d'habitation qui peuvent dorénavant « avec l'autorisation de la Société d'habitation du Québec, acquérir, construire et rénover des immeubles d'habitation dans le cadre de projets visant la réalisation de logements abordables. »

La CQCH reconnaît que les offices d'habitation peuvent jouer un rôle dans le développement de logements sociaux. Toutefois, nous craignons un glissement vers le développement d'autres tenures de logements communautaires qui pourraient impacter négativement la prestation de services des autres acteurs déjà activement impliqués sur le terrain, en particulier, nos fédérations régionales de coopératives d'habitation et les groupes de ressources techniques (GRT) qui ont développés une expertise précise dans ce domaine depuis des années.

Une plus grande place accordée aux offices d'habitation dans le développement et la gestion de l'habitation communautaire contribuerait à augmenter la confusion déjà existante sur les distinctions propres à chaque tenure, précisément en ce qui concerne le mode de tenure coopératif. Cela peut à long terme, nuire à la diversité du modèle québécois d'habitation communautaire.

La CQCH craint que ces nouveaux pouvoirs, s'ils sont utilisés dans le cadre du programme AccèsLogis, ne dénature ce dernier, en privilégiant les formules de logements publics au détriment des formules de logements communautaires telles que les coopératives d'habitation et les OSBL d'habitation.

Pour la CQCH, ces potentielles modifications poseront inévitablement un problème majeur au développement des coopératives d'habitation. Il est difficile pour nous de comprendre pourquoi le législateur souhaite changer ce cadre qui a fait ses preuves. Il est clair que l'arrivée d'un réseau concurrent, comme les offices d'habitation, affaiblirait la capacité de livraison des nouveaux

projets portés par nos fédérations régionales et leurs groupes de ressources techniques, compromettant ainsi leur viabilité et leur développement.

Nous considérons également, dans un souci de saine gestion des organismes, que chaque mode de tenure a droit à des services qui leur sont propres, répondant à leurs besoins et réalités distinctes. La prestation de ces services personnalisés doit passer par les fédérations régionales et les instances propres à chaque mode de tenure.

La CQCH est consciente que le programme actuel ne répond pas à toutes les aspirations du milieu de l'habitation au Québec. Toutefois, elle regrette l'absence de consultations préalables avec les acteurs de milieu dans les présentes modifications du Projet de loi 67.

Pour conserver la particularité du modèle québécois qui repose sur ces trois types d'habitation que sont les coopératives d'habitation, les organismes sans but lucratif d'habitation et les HLM publics, le législateur doit prendre les mesures pour s'assurer de préserver la diversité des trois modèles. En ce sens, la CQCH pense que l'extension des pouvoirs des offices d'habitation contribuera à affaiblir le réseau déjà bien structuré sur l'ensemble du Québec.

Par conséquent la CQCH souhaite que ces modifications législatives prévoient le maintien de la diversité de l'offre de services et surtout qu'elle soit accompagnée d'un financement adéquat de nos fédérations régionales et des GRT.

4.2- Introduction du terme « Logement modeste »

L'ajout dans le Projet de loi 67 du terme « logement modeste » à plusieurs articles de la Loi sur la Société d'habitation du Québec notamment l'introduction de « à loyer modeste » dans la loi, via les articles 104, 105 et 109 a) et b) ainsi que du terme « revenu modeste » aux articles 107, 108 b) et 109 b), est assez problématique. Selon le document de présentation du projet de loi, ces modifications viseraient à permettre à la SHQ d'établir les catégories, conditions ou critères d'attribution de logements à loyer modeste ainsi que les conditions auxquelles les baux de ces logements seraient contractés ou consentis.

Ces modifications donnent d'importants nouveaux pouvoirs à la SHQ en faisant en sorte qu'elle puisse déterminer les critères d'attribution non seulement des logements à loyers modiques, mais également à loyers modestes. L'article 109 du projet de loi, en modifiant l'article 86 de la loi actuelle, donne à la SHQ le pouvoir par règlement de fixer les conditions d'attribution de logements à loyer modeste ainsi que les critères de fixation des loyers des organismes y compris les coopératives d'habitation.

La CQCH regrette ces différentes modifications et pense qu'elles sont de nature à nuire aux principes de participation et d'autonomie des coopératives d'habitation.

Offrir du logement abordable à ses membres est un souci permanent pour la CQCH, pour ses fédérations régionales et pour les coopératives d'habitation. Mais la CQCH et ses membres tiennent à la diversité et à la mixité socioéconomique des ménages qui constituent l'une des forces majeures du modèle coopératif. À cet effet, la CQCH s'étonne des préoccupations soulevées par le Vérificateur Général du Québec dans son rapport de mai 2019 à savoir que plusieurs logements ne respectent pas l'un des principes du programme AccèsLogis, c'est-à-dire

que les loyers sont abordables et que plusieurs logements réguliers sont occupés par des ménages dont les revenus peuvent difficilement être qualifiés de modestes.

La CQCH note que les conclusions du vérificateur général ne tiennent pas compte de tous les paramètres du programme AccèsLogis. Il est vrai que les loyers « plafonds » (ou loyers économiques) des logements réalisés avec le programme AccèsLogis sont plus élevés que ce qui est souhaité. Mais plusieurs raisons expliquent cette situation. En effet, le programme AccèsLogis prévoit que le gouvernement contribue à hauteur de 50 % des coûts de réalisation admissibles des projets. Comme le programme comprend un plafond sur la participation gouvernementale (coût maximum admissible), la proportion de la contribution du gouvernement se situe aujourd'hui à 33 % des coûts de réalisation selon les calculs effectués par l'Association des groupes de ressources techniques du Québec (AGRTQ). Par conséquent, les causes de cette situation sont en grande partie attribuables au sous-financement chronique du programme AccèsLogis. Le programme AccèsLogis fait plutôt porter l'effort financier sur l'hypothèque et, par le fait même, sur les loyers payés par les membres.

Nous comprenons le souci des coûts de loyer au-delà du 95 % du loyer médian du marché des projets. Cependant, à la lecture du rapport, il est aisé de constater que les dépassements de ce barème sont en grande majorité réservés aux projets AccèsLogis des volets deux (2) et (3). Pour ce qui concerne la réalisation de volet 1 qui correspond à la majorité des projets réalisés, 60 % des loyers se situent entre 75 % et 95 % des loyers médian du marché correspondant ainsi, aux exigences du programme en matière d'abordabilité. Seulement 14 % des unités de logement en volet 1 se situe dans la tranche des 95 % à 105 % des loyers médians du marché.

Il est à noter que les coûts de réalisation admissibles au financement AccèsLogis ne couvrent pas les espaces communs des projets réalisés (salles à diner, cuisines commerciales, salles de repos, etc.). Les coûts rattachés à leur réalisation sont plutôt assumés en grande partie par l'hypothèque, remboursés à même les loyers des membres. Ce qui impacte plus fortement les loyers des ménages habitant les projets des volets deux (2) et trois (3).

Depuis 1997 le programme AccèsLogis offre des logements de qualité à un maximum de 50 % de ménages à revenus modiques qui bénéficient du programme de supplément au loyer (PSL) dans chaque projet AccèsLogis, incluant les coopératives d'habitation. Avec la bonification récente du programme AccèsLogis, ce taux maximal de 50 % est passé à 80 %. Ce qui assure une offre significative de logement à loyer modique à un grand nombre de ménages à faible revenu. En ce qui concerne l'offre de logements dits ménages réguliers, les coopératives d'habitation ont développé une grande expertise en sélection des ménages et se sont données des règles et des critères de sélection qui tiennent compte, non seulement de la volonté à s'investir au sein d'une coopérative mais aussi des besoins d'un logement abordable, ainsi que de la capacité de payer le loyer dans un souci constant de saine gestion financière.

La CQCH considère donc que le sous-financement du programme AccèsLogis est à la base de la pression sur le prix des loyers de nos coopératives d'habitation. Par conséquent, il arrive que les locataires capables de payer les loyers réguliers actuellement fixés dans les nouveaux projets AccèsLogis, doivent avoir des revenus plus élevés que ceux des ménages initialement ciblés.

Compte tenu du caractère autonome des coopératives d'habitation, la CQCH craint que ces nouvelles dispositions qui autorise la SHQ à encadrer les loyers des organismes, ne nuise au bon fonctionnement et à la gouvernance des coopératives d'habitation.

4.3- Caractère propre et autonomie des coopératives d'habitation

Avec l'élargissement des pouvoirs de la SHQ par le deuxième alinéa de l'article 109, qui prévoit la possibilité de nouvelles conditions de location, y compris pour des projets existants, les modifications apportées au Projet de loi 67 ne tiennent pas compte du caractère autonome des coopératives d'habitation.

La CQCH tient à remarquer que le modèle coopératif en habitation est basé sur le principe de participation et de responsabilisation des locataires membres. L'article 4 de la Loi sur les coopératives concernant les règles d'action coopérative, énonce clairement l'autonomie des coopératives quant à la gestion et l'administration de ses affaires tandis que l'article 89 précise que le conseil d'administration a tous les pouvoirs pour administrer les affaires de la coopérative.

La CQCH pense que les modifications législatives du Projet loi n° 67 touchent directement le principe d'autonomie des coopératives d'habitation, remettant en question le contrôle qu'elles doivent exercer notamment au niveau de la sélection de leurs membres et de la fixation des coûts de loyer en concordance avec les obligations financières des coopératives.

Cette exigence est de nature à nuire de manière importante à la saine gestion financière des coopératives. C'est d'ailleurs le cas depuis les dernières années, où des augmentations de loyer fort justifiées ont été refusés par la SHQ, rappelant la nécessité de se baser sur les taux d'augmentation fixés par le Tribunal administratif du logement.

La CQCH est consciente que ces exigences font partie intégrante des ententes du Programme spécial de supplément au loyer (PSS) et des ententes de Supplément au loyer-marché privé (SL1). Toutefois, nous constatons que les modèles d'ententes du Programme de supplément au loyer d'AccèsLogis Québec ainsi que celles du Programme de supplément au loyer de l'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale ne contiennent pas ces exigences. Nous n'avons cependant pas, à ce jour, la certitude que les exigences émises par la SHQ ou par les offices mandataires tiennent compte de ces distinctions selon les ententes conclues avec chaque coopérative.

La CQCH estime que le fait de se référer au tribunal administratif du logement est contre indiqué pour ses membres. En effet, le Code civil du Québec est clair et formel : *CcQ 1955. Ni le locateur ni le locataire d'un logement loué par une coopérative d'habitation à l'un de ses membres, ne peut faire fixer le loyer ni modifier d'autres conditions du bail par le tribunal (...).*

Par conséquent, la CQCH et ses fédérations pensent que la requête de la SHQ de se référer au Tribunal administratif du logement pour baliser la planification et la gestion financière des coopératives d'habitation est problématique.

Cela étant, la CQCH enjoint les parlementaires à prendre en compte les conséquences potentiellement négatives de ces modifications législatives sur les ménages québécois.

5- RECOMMANDATIONS DE LA CQCH

5.1- Sur les modifications à la loi de SHQ

Le programme AccèsLogis Québec a fait ses preuves depuis maintenant deux décennies, ayant, en effet, contribué au financement de plus de 30 000 logements communautaires et sociaux depuis 1998¹. Malgré quelques incohérences, le modèle de logement social québécois fonctionne assez bien depuis plus de 40 ans.

La CQCH considère que les modifications présentées dans le Projet de loi 67 a été déposé sans une forme de consultations avec les acteurs du milieu. Elle est d'avis que ces modifications législatives pourraient affaiblir le modèle québécois d'habitation communautaire et le réseau des coopératives d'habitation.

Sur les modifications de la Loi sur la SHQ, la CQCH recommande :

- D'amender le projet de loi 67 pour en retirer le paragraphe g de l'article 108.
- De retirer l'article 58 de la loi afin de préserver la distinction et la diversité de l'offre de logement pour répondre à une mixité des besoins de logements des ménages québécois.
- De prendre une mesure législative dérogatoire pour permettre aux coopératives d'habitation de ne pas être assujetties aux pouvoirs de fixation des loyers de la SHQ.
- Que le gouvernement bonifie le financement du programme AccèsLogis Québec afin de s'assurer qu'il contribue réellement à 50 % des coûts de réalisation des projets.
- Que le programme AccèsLogis Québec fixe à un maximum de 50 % les ménages à faibles revenus qui bénéficient du programme de supplément au loyer (PSL).

Advenant l'adoption telle quelle de cette modification législative, la CQCH recommande :

- De sursoir aux ajouts concernant l'introduction de « à loyer modeste » dans la loi ainsi que du terme « revenu modeste » aux articles 107, 108 b) et 109 b) et de faire une vraie consultation avec les acteurs du milieu sur les impacts et la portée de ce changement.
- De respecter les modalités des ententes de Programme de supplément au loyer (PSL) dans le cadre du programme AccèsLogis en se référant aux balises fixées de 75 % et 95 % de loyer médian du marché.
- De respecter l'esprit de l'article 1955 du Code civil du Québec qui stipule que « *Ni le locateur ni le locataire d'un logement loué par une coopérative d'habitation à l'un de ses membres, ne peut faire fixer le loyer ni modifier d'autres conditions du bail par le tribunal (...).* »

¹ Selon les données fournies par la SHQ et compilées par la CQCH, le programme AccèsLogis Québec avait permis de livrer 31 412 logements au 31 mars 2018.

- Que la SHQ émette une directive administrative excluant les coopératives d'habitation de la contrainte limitant les augmentations de loyer au taux maximum fixé par le Tribunal administratif du logement.

5.2- Autres recommandations

Par souci d'équité entre les membres, de justice, de saine gestion et de concordance avec les principes coopératifs, la CQCH recommande :

Le retrait de l'article 16 du Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique qui stipule que « Dans le cas où un logement subventionné est un logement appartenant à une coopérative, le locataire non-membre de celle-ci est tenu d'assumer les frais inhérents à cette qualité. Toutefois, ces frais ne peuvent excéder 10 % du loyer calculé conformément à l'article 5 sans toutefois tenir compte des ajustements prévus à l'article 12 ».

En effet cet article touche directement le principe de participation et d'implication des membres d'une coopérative. Les conséquences pratiques à l'application de cette règle, sont de générer un système à deux vitesses qui, en réduisant à toutes fins pratiques à néant à l'endroit d'une catégorie de membres l'incitatif financier à la participation que constitue le rabais de membre coopératif, engendre souvent des répercussions néfastes, profondes et durables sur le vécu entrepreneurial au sein des coopératives d'habitation visées.