

PROJET DE LOI N° 122

Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs



POUR DES MUNICIPALITÉS INCLUSIVES
et engagées dans la réalisation du droit au logement

MÉMOIRE DU FRONT D'ACTION POPULAIRE EN
RÉAMÉNAGEMENT URBAIN (FRAPRU)
DÉPOSÉ À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE

21 février 2017

Présentation

Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est un regroupement formé de **164** organismes communautaires actifs dans différentes régions et villes du Québec, dont **28** qui sont au cœur de ses décisions et de ses interventions.

Il existe depuis 1978 et intervient principalement pour droit au logement et la lutte à la pauvreté. Il est également actif sur des enjeux tels que le développement urbain, la reconnaissance et le financement des organismes d'action communautaire autonome, ainsi que la protection des services publics et des programmes sociaux.

Table des matières

Introduction4

Le logement, un enjeu central pour les municipalités6

Les lacunes du projet de loi 1228

Des pouvoirs accrus pour favoriser le respect du droit au logement..... 8

Permettre aux villes d'utiliser leurs nouveaux pouvoirs.....10

Recommandations..... 13

Projet de loi 122

Introduction

En renforçant le rôle des municipalités en tant que gouvernements de proximité, soit en augmentant leur autonomie et leur pouvoir, l'objectif annoncé du projet de loi 122 (PL 122) est de « créer un environnement propice à l'exercice d'une gouvernance démocratique et de proximité »¹. Bien que cet objectif semble honorable, le PL 122 soulève certaines questions et inquiétudes, notamment sur l'enjeu du droit au logement et des mécanismes pour en assurer son respect.

En effet, les villes et les municipalités ont un rôle capital à jouer dans le développement du logement social sur leurs territoires respectifs, mais aussi des responsabilités concernant la salubrité des logements locatifs et auprès des ménages mal-logés. D'ailleurs, un grand ensemble de villes et de municipalités portent ces préoccupations, comme le démontrent les différentes représentations, dans des contextes pré-budgétaires ou électoraux, de la Fédération des municipalités et de l'Union des municipalités du Québec. En effet, ces dernières années, ces organismes ont dénoncé le manque de logements abordables et ont fait part de leurs inquiétudes quant à l'avenir du logement social, notamment des HLM réalisés avant 1994, dont les subventions fédérales au loyer arrivent à échéance en même temps que les hypothèques.

Il est clair, en ce sens, que le PL 122 ne peut faire fi de la question du droit au logement tant les besoins sont criants. Au Québec, ce sont quelques 228 000 ménages locataires qui consacrent plus de la moitié de leur revenu pour se loger, au détriment de leurs autres besoins essentiels. Il s'agit d'une augmentation de 12 % par rapport à 2006. Ce n'est pas seulement en terme de coûts, mais également en terme de taille et de qualité que les besoins de logement sont impérieux. Enfin, ce sont 28 % des logements locatifs privés des six régions métropolitaines du Québec qui présentent des problèmes de salubrité, 20 % des problèmes de sécurité et 13 % de surpeuplement². Ces constats sont proprement scandaleux.

¹ Résumé officiel du projet de loi 122. p.4 (Québec-municipalité)

² enquête publiée en 2013, par la Société d'habitation du Québec (trouver source exacte)

Il est donc primordial que le PL 122, en plus d'accroître leur pouvoir, mette à la disposition des villes et des municipalités les moyens adéquats pour leur permettre de répondre à leurs rôles et responsabilités en matière de logement. C'est pourquoi, le présent mémoire fera état des questions, des manques et des inquiétudes que soulève le projet de loi en cette matière.

Par ailleurs, en confiant davantage de responsabilités aux municipalités, le gouvernement ne doit en aucun cas se délester des siennes qui sont, notamment, de doter la population québécoise de grandes orientations politiques, que ce soit en matière de développement, d'environnement, d'immigration ou de logement. De l'avis du FRAPRU, les municipalités devraient être obligées de les mettre en œuvre, si cela entre dans leurs (nouveaux) champs de compétence. Or, rien n'apparaît à ce chapitre dans le PL 122. Notre regroupement y voit là le risque de miner les consensus politique acquis, entre autres pour tout ce qui concerne les devoirs des instances publiques quant à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit au logement. Ici, nous pensons, particulièrement, à tous les efforts qui ont été requis pour parvenir à l'adoption par l'Assemblée nationale, il y a à peine 3 ans, de la Politique nationale de lutte à l'itinérance - Ensemble pour éviter la rue et en sortir - mais qui pourraient finalement s'avérer vains si les municipalités qui se voient confier de nouveaux mandats en cette matière, ne sont pas tenues de la mettre en œuvre.

Le logement, un enjeu central pour les municipalités

Bien que le droit au logement soit d'abord du ressort des gouvernements supérieurs et que les ressources à y consacrer doivent provenir de leurs goussets, les municipalités sont au cœur des mécanismes qui peuvent garantir sa réalisation ou a contrario, se traduire par des dénis de droit menant à un accroissement des inégalités sociales, voire à l'exclusion sociale des plus vulnérables.

Les villes, qui dessinent leur territoire et leurs décisions en matière de développement urbain, peuvent avoir des conséquences désastreuses sur les ménages les plus pauvres, particulièrement les locataires qui ne disposent pas ou peu de leviers pour résister aux déplacements forcés. Faut-il rappeler que dans de telles situations, les locataires ne peuvent généralement espérer que de maigres dédommagements, couvrant à peine les frais de déménagement ? L'histoire contemporaine des municipalités, notamment autour des années 1960-1970, lors des grands projets de rénovation urbaine, est malheureusement farcie de tels cas de ménages qui ont été délogés par les villes, sans ménagements, ni compensation convenable.

Les villes sont également en première ligne quand l'offre de logements locatifs de leur territoire ne convient pas aux besoins de la population locale, soit parce que les loyers y sont trop élevés, ou parce que les logements y sont trop petits pour les familles, ou encore lorsque le parc y est ancien, désuet voire insalubre. Ce sont elles qui doivent assumer les véritables drames humains qui en découlent.

Pour illustrer l'ampleur de leur défi, rappelons simplement que le revenu médian annuel des ménages locataires était, en 2011, de 35 802 \$; que quelque 227 000 d'entre eux doivent consacrer plus de la moitié de leur revenu pour se loger ; et que pour 110 000 de ce nombre, c'est 80 % et plus de leur revenu qui passe en loyer. Or, ces ménages sont répartis sur l'ensemble du territoire du Québec et on en retrouve dans à peu près toutes les municipalités.

Le FRAPRU constate que le PL 122 s'intéresse trop peu à cet enjeu. Il n'accorde pas aux villes tous les outils dont elles auraient besoin pour participer, à leur échelle, à la réalisation du droit au logement. Notre regroupement est d'avis que cette absence de moyens peut même conduire les

municipalités à accroître, parfois malgré elles, les problèmes de logement et les inégalités sociales.

Cela étant, le FRAPRU tient à affirmer ici que, pour que les municipalités accomplissent leurs mandats en matière d'aménagement du territoire et de logement, elles doivent :

1. choisir de ne pas considérer le logement comme une marchandise, une opportunité d'affaires, un prétexte de rivalité ou de concurrence, dynamique malheureusement trop souvent constatée entre villes voisines ;
2. et opter pour le logement social, la formule la plus durable et véritablement structurante pour garantir aux familles et aux personnes à faible et à moyen revenus leur droit au logement ; nous parlons ici de logement sans but lucratif, subventionné afin d'assurer un loyer véritablement abordable pour toutes et tous, qui est possédé collectivement, dans lequel les locataires peuvent exercer un contrôle sur leurs conditions de logement.

Et s'il faut en ajouter davantage pour que les municipalités (et le gouvernement) s'engagent dans le développement de nouveaux logements sociaux sur leur territoire, notons que ceux-ci contribuent également à l'économie locale :

- d'abord en soutenant l'emploi local, notamment dans le domaine de la construction ;
- ensuite parce que les montants de loyer, épargnés par les ménages à faible et à modeste revenus qui y habitent, sont le plus souvent utilisés dans l'achat de biens et de services de premières nécessités dans les commerces et les services de proximité ;

C'est principalement à partir de l'enjeu du droit au logement et de ces constats que le FRAPRU a analysé le PL 122.

Les lacunes du projet de loi 122

Des pouvoirs accrus pour favoriser le respect du droit au logement

Pour que les villes et les municipalités soient en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de droit au logement, elles doivent disposer des pouvoirs suffisants pour garantir leur capacité à développer, orienter et sanctionner.

Se donner des objectifs collectifs de développement de nouveaux logements sociaux

La proportion de logements sociaux, au Québec, est d'environ 11 % du parc locatif. Elle a peu progressé au cours des dernières années, faute d'investissements suffisants de la part des gouvernements supérieurs, cela malgré les besoins identifiés plus haut et l'impact du logement social sur tous les autres aspects de la vie des ménages en difficulté, notamment la santé et l'éducation. Le FRAPRU est d'avis qu'il devrait être au cœur des nouveaux pouvoirs et responsabilités consentis aux municipalités, d'autant qu'elles sont les premières interpellées lorsque les problèmes de logement dégénèrent et que cela mène à un accroissement de l'itinérance.

Notre regroupement est d'avis que le PL 122 doit fixer des objectifs communs de développement de logements sociaux. Évidemment, Québec devrait s'engager à y consacrer le financement requis, mais ce serait également d'une même voix, qu'avec les municipalités, il pourrait s'adresser au fédéral pour en obtenir sa juste contribution à cet effort collectif. Ce serait à notre avis un message puissant qu'Ottawa ne pourrait ignorer.

Inclusion

Toutes les villes devraient avoir le pouvoir réglementaire de contraindre les promoteurs immobiliers à accepter de l'inclusion de logements sociaux dans leurs projets résidentiels, sans être limités aux projets nécessitant une modification dérogatoire, et ce en proportion des besoins les plus urgents. Si les villes souhaitent réellement augmenter l'offre de logements accessibles financièrement, c'est uniquement par du logement social qu'elles peuvent y parvenir et non en facilitant l'offre de logements dits abordables, mais dont le loyer est beaucoup trop élevé pour les locataires à faible et modeste revenus.

Insalubrité

Le PL 122 est, au chapitre de l'insalubrité, un véritable rendez-vous manqué. Le projet de loi doit absolument être l'occasion de confirmer l'adoption, partout sur le territoire québécois, d'un code national visant à garantir la salubrité des logements. Or, aucune mention n'y est faite dans la version actuelle.

Bien qu'il soit théoriquement de leur devoir d'assurer la salubrité des logements locatifs de façon soutenue et rigoureuse, en appliquant des mesures coercitives à l'encontre des propriétaires délinquants, la plupart d'entre elles n'ont aucune réglementation en la matière et, à leur décharge, n'ont pas les moyens d'en adopter un et de le faire respecter.

Pas étonnant que les cas de logements insalubres soient monnaie courante à travers toutes les villes et municipalités du Québec. La situation des villes ouvrières les plus anciennes est particulièrement alarmante, tant le parc de logements s'y dégrade à une vitesse fulgurante en raison, notamment, de la négligence de certains propriétaires et de l'inaction des autorités municipales.

Si les municipalités sont des actrices clés dans la lutte à l'insalubrité, l'intervention du gouvernement québécois est indispensable pour sanctionner les propriétaires délinquants. Dans un premier temps, le gouvernement québécois doit adopter et imposer, pour l'ensemble de son territoire, un code du logement comparable à celui dont la Ville de Montréal s'est doté (Règlement sur la salubrité des logements), prévoyant des amendes conséquentes quand les propriétaires mettent la santé, voire la vie, de leurs locataires en danger. Québec doit évidemment fournir aux municipalités les moyens de l'appliquer.

D'autre part, bien que l'article 145.41.5 du présent projet de loi, qui stipule qu'une municipalité aurait le pouvoir d'« acquérir de gré à gré ou par expropriation, tout immeuble à l'égard duquel un avis de détérioration a été inscrit au registre foncier depuis au moins 60 jours et sur lequel les travaux exigés dans cet avis n'ont pas été effectués », soit un pas en avant, celui-ci s'avère nettement insuffisant. En effet, les villes devraient pouvoir saisir ces immeubles (comme dans le cas de non-paiement des taxes), notamment dans le cas d'édifices à logements appartenant à des propriétaires multirécidivistes; cela devrait s'appliquer si une municipalité doit effectuer des travaux de rénovation pour assurer la sécurité des locataires occupants, en lieu et place du

propriétaire, et que ce dernier refuse ou tarde à rembourser les dits travaux. Ce pouvoir permettrait d'éviter que les municipalités ne doivent acquérir ces immeubles « à leur juste valeur marchande », ce qui a pour effet de récompenser les propriétaires négligents pour leurs agissements, plutôt que de les pénaliser.

Pouvoir de préemption

Les villes et municipalités devraient également disposer d'un pouvoir de préemption (tel qu'il est prévu par l'ajout de l'article 17 du projet de loi 121, pour la Ville de Montréal) sur tout terrain ou bâtiment non public aux fins déterminées par la municipalité, dont la création de logements sociaux. Un tel pouvoir permettrait la constitution d'une véritable réserve de terrains et de bâtiments à des fins de logement social.

Permettre aux villes d'utiliser leurs nouveaux pouvoirs

Lors de l'adoption de leur plan d'aménagement, les villes et les municipalités ont des responsabilités : celles-ci doivent s'assurer que le développement soit structuré et cohésif tout en répondant à une diversité de besoins, et que celui-ci ne se fasse pas au détriment des ménages à faible revenus, qu'il comprenne et prévoit le développement de logements véritablement abordables, soit des logements sociaux.

Pouvoir de taxation

Une des inquiétudes que soulève d'emblée le PL 122 est l'absence de nouvelles sources de revenu prévues pour les villes, afin de leur permettre d'exercer leurs nouveaux pouvoirs. En effet, les seuls nouveaux moyens de financement mis à leur disposition restent dans le domaine de la taxation et de la tarification. Or, ce pouvoir s'exerce au détriment des personnes les plus pauvres puisqu'il régressif, ne permettant pas de tenir compte des revenus des personnes et des ménages, contrairement à l'impôt ou aux transferts gouvernementaux établis en fonction des besoins. Il est également clair que celui-ci risque de nourrir la rivalité entre les villes. Or, l'expérience nous démontre qu'engagées dans une telle dynamique concurrentielle, les municipalités finissent souvent par consentir à des projets de développement qui s'avèrent inaccessibles aux gens pauvres, ou, dans le cas de projets de rénovation urbaine, notamment dans les anciens quartiers

ouvriers, finissent par les chasser de leur milieu de vie, les privant du même coup de leurs réseaux d'entraide familiale et communautaire.

Pour que les municipalités ne soient ni tentées ou acculées à accepter n'importe quel projet pour augmenter leur assiette fiscale, le PL 122 doit engager le gouvernement du Québec à des transferts de fonds équitables vers les municipalités, en même temps que le transfert de responsabilités, plutôt que de simplement confirmer leur pouvoir d'ajouter des taxes régressives pour augmenter leurs revenus.

Processus référendaire

L'abandon du recours référendaire, tel qu'il est prévu par le projet de loi, est un autre point qui inquiète le FRAPRU, d'autant qu'il n'est remplacé par aucun autre mécanisme obligatoire de consultation publique.

En effet, même si l'actuel processus référendaire est imparfait et mériterait d'être amélioré, il s'avère nécessaire pour forcer les promoteurs et les municipalités à rendre publics les projets immobiliers majeurs et, à ce titre, permettre l'exercice de la démocratie citoyenne.

De fait, en abandonnant le processus référendaire, les mécanismes de consultations citoyennes se verraient fragilisés au lieu d'être renforcés et protégés comme le prétend le présent projet de loi. En ce sens, l'accroissement du pouvoir des municipalités doit s'accompagner d'un renforcement de la capacité de la population d'avoir une prise réelle sur les décisions qui la concernent directement et de la mise en place de mécanismes formels et obligatoires de consultation. Abandonner le processus référendaire, sans même garantir un processus de consultation obligatoire pour tout grand projet, impliquerait un risque réel de développement urbain au grès des promoteurs immobiliers, ce, au détriment des ménages mal-logés.

Ainsi, pour que les collectivités soient tenues informées, puissent participer et éventuellement influencer le développement de leur milieu de vie, le FRAPRU souhaite que, non seulement le processus référendaire actuel soit maintenu et amélioré, pour le rendre plus utilisable, mais qu'également les municipalités soient dorénavant obligées de se doter de procédures de consultations publiques, semblables à celles dont la Ville de Montréal s'est dotées, pour tout

projet immobilier de grande envergure, surtout si ceux-là ont pour effet de transformer un milieu de vie habité par des ménages locataires.

Les modifications sur les avis publics

Le présent projet de loi prévoit de ne plus rendre obligatoire la diffusion des avis publics dans les journaux imprimés en autant que l'information demeure disponible en ligne. Même si le FRAPRU accueille favorablement la diversification des moyens d'information, la seule publication des avis par le biais d'Internet risque d'entraver l'accès à l'information de nombre de citoyennes et de citoyens n'utilisant pas ce médium. Il est faux de croire, même en 2017, que tous et toutes ont un accès égal aux outils technologiques. Les ménages à faible revenu ayant souvent un accès limité à internet verraient donc leur droit à l'information entravé et leur participation menacée; cela est particulièrement vrai dans les régions éloignées des grands centres, mal desservies par les distributeurs.

De plus, la population serait dorénavant contrainte à chercher une information qui lui était jusqu'à présent facilement accessible via les journaux écrits. De fait, afin de favoriser la transparence de l'information et la participation citoyenne, le FRAPRU est d'avis que les municipalités devraient continuer d'être contraintes de publier leurs avis publics via les journaux de la province tout en étant encouragées à diversifier leurs médiums de communication.

Recommandations

Recommandation 1: Que le PL 122 engage le gouvernement et les municipalités à se donner un objectif commun de développement de nouveaux logements sociaux; qu’il engage Québec à soutenir financièrement les municipalités dans leurs efforts pour réaliser cet objectif de développement et pour maintenir en bon état, à prix abordable, les logements à loyer modique déjà réalisés (notamment les HLM, qu’elles subventionnent également), et que ce soutien financier soit indexé annuellement au coût réel de réalisation; réciproquement, que le PL 122 oblige les municipalités à poursuivre le développement de nouveaux logements sociaux sur leur territoire et à veiller au maintien en bon état et à l’accessibilité financière des logements à loyer modique dont elles sont également responsables.

Recommandation 2: Que le PL 122 accorde aux municipalités le pouvoir de se doter de règlement obligeant l’inclusion de logements sociaux en proportion suffisante pour répondre aux besoins les plus urgents, et ce, dans tout projet résidentiel de grande envergure.

Recommandation 3: Que le PL 122 accorde aux municipalités le pouvoir de préemption sur tout site non public, afin qu’elles puissent se constituer une réserve de sites pour des futurs projets de logements sociaux.

Recommandation 4: Que le PL 122 confirme l’adoption par Québec d’un code national du logement (Règlement sur la salubrité), oblige les municipalités à l’appliquer et garantisse à celles-ci les ressources nécessaires pour le faire.

Recommandation 5: Que dans l’article 145.41.5, soit remplacé le pouvoir d’expropriation par le pouvoir de saisie.

Recommandation 6: Que le PL 122 annonce un engagement ferme de Québec à effectuer des transferts de fonds aux municipalités pour qu’elles puissent accomplir leurs nouveaux mandats, notamment en matière de logement — plutôt que d’augmenter leur pouvoir de taxation — cela au prorata des besoins de leur population.

Recommandation 7: Que le PL 122 maintienne, mais également améliore le processus référendaire, pour le rendre plus facilement utilisable par les citoyennes et les citoyens, et impose

aux municipalités l'obligation de mettre en place des procédures de consultations publiques pour tout projet de développement de grande envergure.

Recommandation 8: Que le PL 122 maintienne l'obligation de diffuser des avis publics dans les journaux imprimés, tout en encourageant les villes à diversifier leurs moyens de communication.