

CAT - 023M

C. P. PL 31

Loi modifiant diverses dispositions  
législatives en matière d'habitation

# MÉMOIRE

umq.qc.ca   

Le 19 septembre 2023

## Projet de loi n°31

Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière  
d'habitation



La voix des GOUVERNEMENTS de proximité



présenté à :

Commission sur l'aménagement du territoire

*Projet de loi n°31**Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*

## TABLE DES MATIÈRES

LA VOIX DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ _____	4
INTRODUCTION _____	5
<b>1 S'attaquer à la pénurie de logements pour sortir de la crise _____</b>	<b>6</b>
1.1 Financer et faciliter la réalisation de logements sociaux _____	6
1.2 Lever les obstacles à l'accélération des projets résidentiels _____	8
<b>2 Maintenir et entretenir le parc de logements existants _____</b>	<b>10</b>
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS _____	12

## LA VOIX DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ

Depuis maintenant 100 ans, l'UMQ rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Ses membres, qui représentent plus de 85% de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

## INTRODUCTION

Le présent mémoire vise à faire part des commentaires de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) quant au projet de *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation* (projet de loi n° 31) présenté le 9 juin 2023 par la ministre responsable de l'Habitation, Mme France-Élaine Duranceau, lors du dernier jour de la session parlementaire.

Dans le contexte de crise de l'habitation qui marque le Québec depuis quelques années, ce projet de loi était très attendu. Il faut néanmoins reconnaître qu'il ne peut à lui seul porter l'ensemble des solutions pour résoudre la crise. Plusieurs dispositions du projet de loi n° 31 concernent les relations entre propriétaires et locataires, mais quelques-unes touchent plus particulièrement le milieu municipal. Dans ce mémoire, l'UMQ fait des propositions constructives pour bonifier le projet de loi n° 31, et plus largement, pour faire face aux enjeux actuels en habitation. L'augmentation de l'offre en logements, d'une part, et le maintien ainsi que l'entretien du parc immobilier existant d'autre part, sont au cœur des préoccupations du milieu municipal.

L'UMQ accueille favorablement la démarche de consultation des acteurs du milieu initiée par la ministre de l'Habitation à l'été 2023 pour trouver des solutions aux enjeux de logement et bonifier le Plan d'action gouvernemental en habitation (PAGH) à venir. Alors que ce Plan d'action doit être déposé au cours des prochains mois, le projet de loi n° 31 se présente comme une occasion à saisir pour proposer des mesures ambitieuses pour sortir de la crise et assurer un avenir meilleur en matière de logement dans l'ensemble du Québec.

## 1 S'attaquer à la pénurie de logements pour sortir de la crise

Le monde municipal est grandement préoccupé par la crise du logement que traverse le Québec. Le déséquilibre persistant entre l'offre et la demande en logement, qui remonte au milieu des années 2010, ne cesse de se creuser depuis les dernières années. La Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) estime que d'ici 2030, le Québec devrait construire 78 000 logements de plus par an par rapport au rythme actuel, soit plus du double.

Régler ce déséquilibre devrait donc être la principale avenue vers une sortie de crise. Or les dernières données en matière de mises en chantier et de taux d'inoccupation dans de nombreuses municipalités au Québec pointent plutôt vers une aggravation de la crise, notamment en région, où il est souvent peu rentable de construire des logements et où il y a moins de promoteurs. Pour preuve, d'après des données de la SCHL, le nombre de mises en chantier – entre janvier et juin 2023 – était deux fois moins élevé qu'en 2022 à la même époque (13 707 contre 26 213). Les causes de ce ralentissement sont multiples : inflation, taux d'intérêt élevés, productivité en baisse du secteur de la construction, manque de main-d'œuvre, autres délais de diverses natures. Tous les paliers de gouvernement doivent unir leurs efforts pour stimuler la création de logements et accélérer leur sortie de terre.

### 1.1 Financer et faciliter la réalisation de logements sociaux

Dans un contexte de rareté de logements, et donc d'une difficile abordabilité, les personnes les plus vulnérables subissent de plein fouet les effets de la crise, et peuvent même se retrouver confrontées à la rue comme seul logis. En date du 31 décembre 2021, plus de 37 500 ménages locataires étaient inscrits sur une liste d'attente pour obtenir un logement social, selon la SHQ<sup>1</sup>. En réalité, le nombre de ménages devant consacrer plus de 50% de leurs revenus pour se loger est encore plus grand. Pour répondre à leurs besoins, il est essentiel de bonifier considérablement l'offre en logements sociaux, en complément de l'offre en logements privés et abordables.

Cela passe notamment par le financement d'au moins 4500 logements sociaux et de 13 400 logements abordables par année, ainsi que par le maintien d'un programme visant la création de logements sociaux, en complément d'un programme visant la création de logements abordables. Ces programmes doivent également être indépendants des cycles de financement public et financés adéquatement afin d'éviter que la contribution financière requise des municipalités pour permettre la réalisation des projets ne s'accroisse avec les années. L'implication du gouvernement du Québec dans son champ de compétence qu'est l'habitation demeure essentielle pour déployer les ressources requises permettant de répondre à l'ampleur des besoins.

<sup>1</sup> Goudreault, Zacharie. (14 juillet 2023). « Plus de 3000 logements sociaux vacants dans les grandes villes du Québec », Le Devoir, <https://www.ledevoir.com/societe/794578/habitation-plus-de-3000-logements-sociaux-vacants-dans-les-grandes-villes-du-quebec>

**RECOMMANDATION n°1 : Financer adéquatement et de manière continue la création de logements sociaux, qui sont spécifiquement dédiés aux ménages les plus vulnérables.**

En complément des programmes traditionnels, le gouvernement provincial doit mettre en place de nouveaux outils financiers permettant de développer une offre diversifiée en logements afin de répondre à un éventail de besoins de manière plus flexible et agile. L'UMQ croit qu'un fonds provincial dédié au financement d'unités de logement privées hors marché permettrait de réaliser plus efficacement des projets innovants à l'échelle du Québec, comme du logement étudiant par exemple.

**RECOMMANDATION n°2 : Créer un fonds visant le développement de l'offre de logements locatifs privés hors marché par la mise de l'avant de modèles alternatifs.**

En tant que gouvernements de proximité, les municipalités sont les premières interpellées par leurs populations lorsque celles-ci rencontrent des difficultés à se loger. Elles sont ainsi les mieux placées pour identifier des pistes de réponses aux besoins identifiés sur leur territoire. Il est donc essentiel qu'elles disposent de la marge de manœuvre nécessaire pour intervenir dans ce domaine, en respect de leurs compétences et de leurs moyens.

Le programme Accès Logis permettait aux municipalités de contribuer à l'identification des projets retenus sur leur territoire. Or, le PHAQ n'offre pas cette possibilité et se prive ainsi d'un précieux apport pour mieux cibler les besoins locaux. L'application des programmes sur le terrain doit être mieux arrimée aux pouvoirs octroyés aux municipalités. Une solution en ce sens serait de permettre aux municipalités qui le souhaitent d'agir à titre de mandataires dans l'application des programmes du gouvernement du Québec, un statut dont seules les villes de Montréal, Québec et Gatineau disposent actuellement pour certains programmes.

**RECOMMANDATION n°3 : Permettre aux municipalités qui le souhaitent d'agir à titre de mandataires dans l'application des programmes du gouvernement du Québec pour qu'elles puissent jouer un rôle central dans la priorisation et l'encadrement des projets réalisés sur leurs territoires.**

Afin de faciliter encore davantage la création de nouveaux logements sociaux, des allègements devraient aussi être envisagés quant aux exigences auxquelles sont soumis les offices municipaux pour le développement de projets, en lien notamment avec la gestion d'appel d'offres pour l'octroi de contrats. Les promoteurs privés bénéficient d'une plus grande agilité et peuvent construire plus rapidement en n'étant pas soumis aux mêmes conditions. Un chantier d'optimisation du réseau des offices d'habitation est en cours à l'échelle du Québec, ce qui est accueilli positivement dans une optique d'utilisation plus efficace des ressources et d'amélioration des services offerts, mais des mesures devraient aussi être envisagées pour leur donner une meilleure marge de manœuvre en matière de développement. L'UMQ croit que des accommodements permettant aux offices d'habitation de procéder plus efficacement dans leurs projets contribueraient à bonifier l'offre en logements sociaux et à en accélérer la réalisation. Les promoteurs publics

présenté à :

Commission sur l'aménagement du territoire

*Projet de loi n°31*

*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*

comme les offices d'habitation devraient pouvoir bénéficier d'outils semblables à ceux des promoteurs privés en matière de développement.

**RECOMMANDATION n°4 : Alléger les exigences auxquelles sont soumis les offices d'habitation afin de leur permettre une plus grande flexibilité et de faciliter la réalisation de logements sociaux.**

## 1.2 Lever les obstacles à l'accélération des projets résidentiels

Une offre diversifiée en logements est souhaitable pour répondre aux différents besoins de la population. Or la réalisation des projets résidentiels fait face à divers enjeux à l'échelle du Québec. La capacité d'agir des municipalités face aux enjeux en habitation relève essentiellement de leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Des mesures facilitantes pourraient être mises en place sur ces plans pour contribuer à accélérer la création de logements en tous genres.

Les municipalités sont parfois pointées du doigt comme étant responsables de ralentir les projets et la sortie de terre de nouvelles unités en raison des délais dans l'émission des permis. Bien que des émissions de permis plus rapides ne suffiront pas, à elles seules, à renverser la tendance du nombre de mises en chantier, l'UMQ est en action et travaille à accompagner ses membres dans l'amélioration continue de l'efficacité des processus d'émission des permis pour aller encore plus loin dans ce domaine. Les municipalités sont prêtes à mettre l'épaule à la roue, aux côtés des autres paliers de gouvernement, pour optimiser les façons de faire au profit d'une meilleure efficacité.

L'UMQ réalise actuellement un sondage pour brosser un portrait plus exact des défis rencontrés par ses membres en matière d'émission des permis. Les résultats préliminaires disponibles à ce jour nous apprennent notamment que près de 50 % des répondants constatent que le nombre de demandes de permis de construction est en diminution dans leur municipalité depuis le début de l'année 2023, en comparaison avec la tendance des trois dernières années. Près de 60% indiquent qu'entre un et cinq projets sont actuellement en attente d'approbation municipale sur leur territoire, et 15 % affirment même qu'aucun projet n'est en attente. Fait intéressant : certains projets sont présentement en attente de décisions relevant des promoteurs, en lien avec les taux d'intérêt ou encore l'ajustement du projet à la suite de processus d'approbation référendaire, par exemple. 60 % des répondants estiment que le délai moyen d'émission d'un permis de construction est demeuré stable par rapport à la situation qui prévalait il y a cinq ans. Le principal facteur identifié comme cause potentielle d'augmentation des délais de traitement des permis est le manque de ressources de l'équipe municipale.

En outre, des enjeux découlant des projets soumis peuvent aussi être à l'origine de délais, tels que la complexité liée à leur faisabilité technique, les besoins en infrastructures, les autorisations requises de différents paliers de gouvernement ou encore la dérogation à des règlements nécessitant des procédures particulières. Les causes possibles des délais dans la réalisation de projets résidentiels sont donc multiples et nécessitent un éventail de

présenté à :

Commission sur l'aménagement du territoire

*Projet de loi n°31*

*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*

solutions adaptées selon les milieux. Le monde municipal souhaite travailler en collaboration avec le gouvernement provincial et les acteurs du milieu de l'habitation pour développer ces solutions.

**RECOMMANDATION n°5 : Mettre sur pied un groupe d'accélération pour la construction de logements, composé de toutes les parties prenantes, afin de travailler à l'élaboration de solutions concrètes et durables adaptées aux différentes régions.**

Un autre défi avec lequel les municipalités doivent composer réside dans la lourdeur des procédures établies par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), qui encadre l'exercice de leur compétence. Cette loi se démarque par son caractère procédural et sa complexité administrative qui s'est accrue au fil du temps. En effet, celle-ci a été modifiée à chaque depuis son adoption en 1979 sauf en 2007 et en 2016. Le projet de loi 16 entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2023 constitue un effort important pour la modernisation de cette Loi. L'UMQ a collaboré à cette réforme et a salué son adoption, mais plusieurs dispositions de la LAU constituent toujours un obstacle de taille à l'efficacité et à la rapidité dans le traitement des demandes acheminées aux municipalités en matière d'urbanisme :

- Certaines modifications réglementaires souvent nécessaires pour autoriser des projets d'envergure sont assujetties à l'approbation par les personnes habiles à voter. Ce mécanisme particulièrement complexe impose des délais importants et permet à une poignée de personnes de bloquer un projet au détriment de l'intérêt public (syndrome « pas dans ma cour »). Par exemple, il y a quelques mois à peine, 26 personnes mobilisées ont suffi pour empêcher la construction de 111 logements à proximité d'une future gare du Réseau express métropolitain (localisation résidentielle idéale au regard de la planification métropolitaine)<sup>2</sup>.
- Plusieurs projets de règlements d'urbanisme demandent jusqu'à trois adoptions pour un même règlement alors que celui-ci ne peut pas être modifié entre la 2<sup>e</sup> adoption et l'adoption finale. Cette situation prolonge habituellement l'entrée en vigueur d'un règlement de plusieurs semaines sans raison.
- Avec le projet de loi 17 actuellement à l'étude (*Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif*), la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) pourrait transférer une partie importante du fardeau administratif en matière d'inspection aux municipalités. Cette inspection demandera un important niveau d'expertise qui sera dans les faits impossible à combler pour l'ensemble du monde municipal. Dans l'actuel contexte de pénurie de

<sup>2</sup> Fournier, Marie-Eve. (7 juillet 2023). « Le droit de veto de 26 personnes », La Presse, <https://www.lapresse.ca/affaires/chroniques/2023-07-07/densification-a-montreal/le-droit-de-veto-de-26-personnes.php>

présenté à :

Commission sur l'aménagement du territoire

*Projet de loi n°31*

*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*

main-d'œuvre, il serait beaucoup plus efficace de maintenir la mutualisation des ressources spécialisées au sein d'une organisation nationale.

**RECOMMANDATION n°6 : Simplifier dès maintenant les procédures d'adoption et d'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme auxquels sont soumises les municipalités en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) pour favoriser leur efficacité et éviter une lourdeur administrative dans leur application.**

**RECOMMANDATION n°7 : Mettre en place un comité de travail sur la simplification administrative de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) en partenariat avec le monde municipal.**

## **2 Maintenir et entretenir le parc de logements existants**

Outre la nécessité d'augmenter rapidement l'offre en logements, l'érosion de la qualité et de la disponibilité du parc immobilier existant, tant public que privé, est particulièrement problématique et préoccupe grandement le monde municipal.

La détérioration du parc de logements peut mener à la perte d'unités disponibles. On apprenait en juillet dernier que plus de 3200 logements sociaux étaient vacants dans les dix plus grandes villes du Québec, notamment en raison de rénovations requises qui tardent à se réaliser<sup>3</sup>. Le gouvernement a investi de manière importante dans la rénovation des habitations à loyer modique (HLM) en 2022 (405 M\$), grâce à l'entente Canada-Québec sur le logement. C'était une mesure nécessaire, voire vitale, en raison de l'état du parc immobilier de HLM, mais les efforts pour rénover ces immeubles doivent être maintenus.

Selon la SHQ, 40 % des logements sociaux et abordables de la province ont été construits avant 1980. Les investissements doivent donc se poursuivre au cours des prochains mois et être augmentés afin de couvrir d'autres types de logements sociaux, comme les organismes sans but lucratif et les coopératives. Des sommes doivent aussi être prévues pour assurer le maintien en état des nouveaux logements créés grâce à une aide en habitation, tels que les logements abordables. Les logements locatifs privés, qui font partie de l'offre en logements, devraient aussi pouvoir bénéficier de programmes d'aide financière liés au maintien de leur abordabilité, pour soutenir leur rénovation et la préservation de milieux de vie salubres et de qualité partout au Québec.

**RECOMMANDATION n°8 : Faire de la préservation du parc de logements existant, public et privé, tant dans l'entretien que dans la rénovation, une priorité d'action et d'investissements du gouvernement, particulièrement lorsqu'il s'agit de logements à destination de publics plus vulnérables ou de logements en région.**

<sup>3</sup> Goudreault, Zacharie. (14 juillet 2023). « Plus de 3000 logements sociaux vacants dans les grandes villes du Québec », Le Devoir, <https://www.ledevoir.com/societe/794578/habitation-plus-de-3000-logements-sociaux-vacants-dans-les-grandes-villes-du-quebec>

présenté à :

Commission sur l'aménagement du territoire

*Projet de loi n°31*

*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*

Au-delà des enjeux d'entretien, la disponibilité des logements existants comme lieux de résidence doit être préservée. En 2022, par le projet de loi 37, le gouvernement a reconnu l'importance de mieux encadrer la vente de logements sociaux et communautaires ayant été financés par des fonds publics pour éviter la perte de logements abordables et sociaux de qualité. Depuis juin 2022, une telle vente est soumise à l'approbation de la ministre de l'Habitation, qui peut imposer toute condition. Une vigilance doit être maintenue pour s'assurer de protéger le parc de logements financé collectivement.

En outre, la perte de logements occasionnée par la conversion ou l'exploitation d'unités pour un usage touristique, telle que de l'hébergement touristique à court terme exploité par des plateformes numériques, ne fait qu'aggraver la rareté des logements disponibles pour la population résidente, en plus de menacer la vitalité de certaines municipalités et de leur centre-ville. Le gouvernement a introduit des mesures importantes pour un meilleur encadrement des établissements touristiques dans le projet de *Loi visant à lutter contre l'hébergement touristique illégal* (projet de loi no 25). Néanmoins, l'UMQ tient à réitérer que des conditions doivent être mises en place pour régler les problématiques liées à l'application de la mécanique prévue par la *Loi sur l'hébergement touristique* pour limiter l'exploitation d'établissements de résidence principale, qui est parfois utilisée comme stratagème pour camoufler une exploitation commerciale résultant en la perte de logements disponibles de manière permanente. L'expérience vécue par certaines municipalités qui ont tenté de limiter l'exploitation d'établissements de résidence principale démontre que le mécanisme prévu par la loi est trop lourd, et qu'il rend le contrôle de cet usage commercial complexe et coûteux.

**RECOMMANDATION n°9 : Ne plus assujettir la limitation de l'exploitation d'établissement de résidence principale à la procédure d'approbation référendaire particulière prévue à l'article 23 de la *Loi sur l'hébergement touristique*.**

## SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

**L'Union des municipalités du Québec recommande au gouvernement du Québec ce qui suit :**

### **RECOMMANDATION n°1**

Financer adéquatement et de manière continue la création de logements sociaux, qui sont spécifiquement dédiés aux ménages les plus vulnérables.

### **RECOMMANDATION n°2**

Créer un fonds visant le développement de l'offre de logements locatifs privés hors marché par la mise de l'avant de modèles alternatifs.

### **RECOMMANDATION n°3**

Permettre aux municipalités qui le souhaitent d'agir à titre de mandataires dans l'application des programmes du gouvernement du Québec pour qu'elles puissent jouer un rôle central dans la priorisation et l'encadrement des projets réalisés sur leurs territoires.

### **RECOMMANDATION n°4**

Alléger les exigences auxquelles sont soumis les offices d'habitation afin de leur permettre une plus grande flexibilité et de faciliter la réalisation de logements sociaux.

### **RECOMMANDATION n°5**

Mettre sur pied un groupe d'accélération pour la construction de logements, composé de toutes les parties prenantes, afin de travailler à l'élaboration de solutions concrètes et durables adaptées aux différentes régions.

### **RECOMMANDATION n°6**

Simplifier dès maintenant les procédures d'adoption et d'entrée en vigueur des règlements d'urbanisme auxquels sont soumises les municipalités en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) pour favoriser leur efficacité et éviter une lourdeur administrative dans leur application.

### **RECOMMANDATION n°7**

Mettre en place un comité de travail sur la simplification administrative de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) en partenariat avec le monde municipal.

### **RECOMMANDATION n°8**

Faire de la préservation du parc de logements existant, public et privé, tant dans l'entretien que dans la rénovation, une priorité d'action et d'investissements du gouvernement, particulièrement lorsqu'il s'agit de logements à destination de publics plus vulnérables ou de logements en région.

présenté à :

**Commission sur l'aménagement du territoire**

---

*Projet de loi n°31*

*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*

**RECOMMANDATION n°9**

Ne plus assujettir la limitation de l'exploitation d'établissement de résidence principale à la procédure d'approbation référendaire particulière prévue à l'article 23 de la *Loi sur l'hébergement touristique*.





La voix des GOUVERNEMENTS de proximité

**POUR DE PLUS AMPLES RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ COMMUNIQUER AVEC :**

Mme Valérie Fortin  
Conseillère aux politiques  
Union des municipalités du Québec  
2020, boulevard Robert-Bourassa  
Bureau 210  
Montréal (Québec) H3A 2A5  
Tél. : 514-282-7700, poste 272  
Courriel : vfortin@umq.qc.ca

Union des municipalités du Québec  
2020, boulevard Robert-Bourassa, Bureau 210, Montréal (Québec) H3A 2A5

514282-7700 [umq.qc.ca](http://umq.qc.ca)   

**Rassembler  
Affirmer  
Accompagner**