



**Communauté
métropolitaine
de Montréal**

..... **BÂTIR UNE COMMUNAUTÉ
ATTRACTIVE, SOLIDAIRE
ET RESPONSABLE**

CAT - 004M

C. P. PL 31

Loi modifiant diverses dispositions
législatives en matière d'habitation

Le 31 août 2023

PAR COURRIEL

cat@assnat.qc.ca

**Mme Roxanne Guévin, secrétaire par intérim
Commission de l'aménagement du territoire**

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires – 3^e étage
Québec (Québec)
G1A 1A3

**OBJET : Mémoire de la Communauté métropolitaine de Montréal dans le cadre de la
consultation générale et des auditions publiques sur le projet de loi n° 31, Loi
modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation**

Madame Guévin,

Il me fait plaisir de vous transmettre une copie certifiée conforme de la résolution numéro CE23-119 par laquelle le comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal, à sa séance du 31 août 2023, a adopté le mémoire que vous trouverez également ci-joint en vue de la consultation générale et des auditions publiques sur le projet de loi n° 31, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation.

Veillez recevoir, Madame Guévin, l'assurance de notre très haute considération.

La secrétaire de la Communauté métropolitaine de Montréal,

Caroline Duhaime, avocate

/al

p. j. Mémoire de la Communauté métropolitaine de Montréal
Résolution numéro CE23-119 du comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal

EXTRAIT du procès-verbal de la séance ordinaire du comité exécutif
tenue le jeudi 31 août 2023 à 9 h 30

SONT PRÉSENTS :

Mme Valérie Plante, présidente, mairesse de la Ville de Montréal;
Mme Catherine Fournier, vice-présidente, mairesse de la Ville de
Longueuil;
M. Denis Martin, maire de la Ville de Deux-Montagnes;
Mme Lise Michaud, mairesse de la Ville de Mercier;
M. Sylvain Ouellet, membre du conseil de la Ville de Montréal;
M. Luc Rabouin, membre du comité exécutif de la Ville de
Montréal et maire de l'arrondissement Le Plateau-Mont-Royal.

CE23-119

MÉMOIRE DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI 31 – LOI
MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EN
MATIÈRE D'HABITATION

Il est résolu :

D'adopter le mémoire de la Communauté métropolitaine de
Montréal sur le projet de loi 31 – *Loi modifiant diverses dispositions
législatives en matière d'habitation* dont le contenu sera
substantiellement conforme à la version ci-jointe, de le
transmettre à la Commission parlementaire de l'Assemblée
nationale du Québec qui en recevra le mandat d'étude et d'en
autoriser la diffusion.

Certifié conforme



Secrétaire



Communauté
métropolitaine
de Montréal

Mémoire

Dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 31, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*

31 août 2023

Présentation de la CMM

Créée en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 82 municipalités où habitent 4,1 millions de personnes réparties sur un territoire de plus de 4 374 km².

La CMM possède la compétence prévue par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour maintenir en vigueur, en tout temps, un plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Elle possède également des compétences en matière de développement économique, de développement artistique ou culturel, d'habitation, de transport en commun, de planification de la gestion des matières résiduelles, d'assainissement de l'atmosphère, d'assainissement des eaux ainsi que de services et d'activités à caractère métropolitain.

Le conseil de la CMM est constitué de 28 élus municipaux représentant cinq secteurs : la Ville de Laval, l'agglomération de Longueuil (cinq municipalités), l'agglomération de Montréal (16 municipalités), la couronne sud (40 municipalités) et la couronne nord (20 municipalités). La présidence du conseil et du comité exécutif de la CMM est assurée par la mairesse de la Ville de Montréal, Mme Valérie Plante. La vice-présidence du conseil est assumée par le maire de Laval, M. Stéphane Boyer. La mairesse de Longueuil, Mme Catherine Fournier, est vice-présidente du comité exécutif.

Depuis sa création, la CMM travaille à favoriser une plus grande cohérence des interventions en habitation à l'échelle métropolitaine afin d'atteindre l'un des objectifs établi dans sa [Vision 2025](#), soit que chaque ménage ait accès à un logement décent. Pour y arriver, elle a adopté divers documents de planification. Elle a d'abord fixé, en 2006, des [orientations en matière de logement social et abordable](#). Elle s'est ensuite dotée de deux plans d'action métropolitains pour le développement du logement social et abordable (PAMLSA), le premier couvrant la période 2009-2013 et le second, la période 2015-2020.

En novembre 2022, la CMM a adopté sa première [Politique métropolitaine d'habitation](#) (PMH) qui guidera ses 82 municipalités dans leurs interventions en matière d'habitation au cours des prochaines années. Cette politique, appuyée sur [le Portrait de l'habitation](#) réalisé par l'Observatoire Grand Montréal, documente l'état de la situation et propose des actions pour notamment répondre aux besoins des ménages plus défavorisés, favoriser la mixité sociale et encourager une densification réfléchie. La PMH mise notamment sur un changement dans les pratiques et l'adoption de stratégies innovantes par les municipalités.

La CMM est également impliquée directement dans le financement du logement social et communautaire grâce au [Fonds du logement social métropolitain](#) et y consacre entre 30 % et 50 % de son budget annuel, ce qui représente des investissements de près de 800 M\$ depuis 20 ans. Grâce à ce fonds, elle participe ainsi au financement des habitations à loyer modique, du supplément au loyer, des habitations Jeanne-Mance et de projets de logement social et communautaire issus des programmes de la Société d'habitation du Québec (SHQ).

Par ailleurs, les interventions de la CMM se concrétisent par des représentations auprès des gouvernements afin de porter à leur attention les enjeux et les besoins communs de la population du Grand Montréal.

Sommaire des recommandations

Le projet de loi 31, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*, a été déposée à l'Assemblée nationale le 9 juin 2023 par la ministre responsable de l'Habitation, Mme France-Élaine Duranceau. La CMM accueille positivement certaines mesures prévues à ce projet de loi, plus particulièrement celles concernant la modification du Code civil pour renverser le fardeau de la preuve et faire en sorte qu'il appartienne au propriétaire de démontrer qu'il a agi de bonne foi advenant un recours au TAL ainsi que celle concernant le renforcement de la section F du bail qui permettra au locataire de mieux anticiper les hausses de loyer.

Des mesures supplémentaires pourraient néanmoins bonifier le projet de loi et font l'objet de recommandations de la CMM, comme la création d'un registre des loyers, qui permettrait de renforcer l'objectif recherché par la clause G du bail qui n'est souvent pas complétée par les locataires.

Nous comprenons que l'objectif du projet de loi n'est pas de répondre à la crise du logement actuelle. Toutefois, cette crise exige des actions soutenues de la part du gouvernement du Québec, notamment en ce qui concerne la mise en place de mesures structurelles pour augmenter l'offre globale de logements ainsi que l'offre de logements abordables et sociaux.

Les nouveaux logements qui seront construits sont par ailleurs une opportunité pour contribuer à l'atteinte des objectifs, des orientations et des critères du Plan métropolitain d'aménagement et de développement, notamment ceux à l'égard de la création de milieux de vie complets situés à proximité du transport collectif.

Des recommandations relatives à la crise du logement sont soumises dans cette optique. La CMM avait d'ailleurs déjà adopté, le 13 avril 2023, une résolution (CE23-075, en annexe) réitérant au gouvernement du Québec l'importance d'un financement suffisant et prévisible pour le logement social et communautaire, qui est destiné au plus démunis de notre société qui sont particulièrement vulnérables dans le contexte de la crise de l'habitation.

Recommandations relatives au projet de loi 31

- Réviser le Code civil relativement aux reprises de logement en obligeant le propriétaire à expliquer en détail au locataire les travaux envisagés et en prolongeant le délai minimum d'avertissement pour une éviction pour des travaux majeurs;
- Prévoir des contrôles et des suivis plus rigoureux des reprises de logements et des évictions afin de contrer les tactiques frauduleuses ou malveillantes pour contourner la loi et ainsi reprendre un logement afin d'en augmenter le loyer;
- Abandonner la modification du Code civil visant à permettre aux propriétaires de refuser les avis de cession de bail sans motif sérieux;
- Mettre en place un registre des loyers public, obligatoire et universel, pour renforcer l'objectif de la clause G du bail qui n'est souvent pas remplie par le locateur;
- Modifier l'article 153.1 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* afin :

- que la CMM obtienne le pouvoir, sans y être contrainte, de rembourser des contributions additionnelles des municipalités dans le cadre d'un projet d'habitation réalisé dans le cadre d'un programme de la SHQ;
- pour permettre à la CMM de rembourser aux municipalités la contribution de base prévu dans le nouveau programme de rénovation des habitations à loyer modique (PRHLM).

Recommandations relatives à la crise du logement.

- Adopter un plan d'action en habitation qui prévoit des mesures d'urgence pour augmenter rapidement l'offre de logements, comme un programme national de type « Corvée-Habitation »;
- Augmenter le financement gouvernemental pour la création de logements sociaux, communautaires et abordables ainsi que pour le soutien à l'acquisition et à la transformation de logements locatifs privés par des OBNL;
- Apporter les changements législatifs et réglementaires nécessaires pour offrir aux municipalités le recours au zonage locatif et au zonage différencié;
- Élargir la portée du nouveau pouvoir sur le zonage incitatif pour que les fins permises incluent la participation (financière ou autre) à un programme municipal visant l'abordabilité du logement;
- Offrir des incitatifs financiers suffisants à la rénovation en bonifiant l'enveloppe budgétaire consacrée au programme Rénovation Québec et en haussant les crédits d'impôt.

Table des matières

Présentation de la CMM	2
Sommaire des recommandations	3
1. Le projet de loi 31	6
2. Positionnement de la CMM quant aux modifications proposées par le projet de loi 31	7
2.1 L'encadrement des reprises et des évictions	7
2.2 Protéger et favoriser l'abordabilité des logements locatifs : la cession de bail et le registre des loyers	7
2.3 Maintien de la section F mais meilleure prévisibilité des augmentations de loyer	8
2.4 Modification de la Loi sur la CMM	8
<i>Remboursements pour des projets hors-programme de la SHQ</i>	<i>8</i>
<i>Contribution additionnelle dans le cadre d'un programme de la SHQ</i>	<i>9</i>
<i>Fonds du logement social : Loi sur la CMM et Loi sur la SHQ</i>	<i>10</i>
<i>Programme de rénovation des habitations à loyer modique (PRHLM)</i>	<i>10</i>
3. Orientations et actions prioritaires pour faire face à la crise en habitation	10
3.1 Augmenter rapidement l'offre globale de logements	11
3.2 Accélérer la création de logements sociaux et abordables	11
3.3 Encourager l'entretien et la rénovation du parc de logements existants	12
Conclusion	13
ANNEXE – Résolution CE23-075	14

1. Le projet de loi 31

Le projet de loi 31, qui modifie diverses dispositions législatives en matière d'habitation, est déposé dans le contexte d'une crise du logement dont les conséquences affectent de façon marquée les ménages du Grand Montréal, en particulier les ménages à faible revenu, en majorité locataires.

La présente crise se caractérise par une offre globale insuffisante et un besoin criant de logements sociaux et abordables. En effet, dans la région métropolitaine, les taux d'inoccupation demeurent très bas et les mises en chantier sont en chute libre. Cette rareté engendre une hausse importante des prix des logements locatifs et à vendre. Cette augmentation des prix empêche de plus en plus de ménages à se loger convenablement ou encore d'accéder à la propriété, creusant ainsi les inégalités entre les groupes sociaux mais aussi entre les générations. Cette crise entraîne également des répercussions sur le dynamisme économique de la région métropolitaine. Historiquement, l'abordabilité relative du logement a fait partie des forces stratégiques du Grand Montréal, ce qui lui a permis, en autres, d'attirer des travailleurs et des étudiants étrangers. Or, la situation actuelle risque d'empêcher l'atteinte des cibles annuelles en matière d'immigration.

Il est donc urgent d'agir pour augmenter substantiellement l'offre globale dans tous les segments du marché résidentiel, autant l'offre locative qu'en propriété privée. Comme les divers segments sont interdépendants et agissent comme un système de vases communicants, l'accélération de la construction de différents types de logement pour toutes les catégories de revenu des ménages contribuera à rétablir l'équilibre et l'abordabilité. Dans le Grand Montréal, la CMM estime, en se basant sur les nombreuses études publiées sur le sujet au cours des derniers mois, que 460 000 nouveaux logements sont nécessaires d'ici 2030 pour répondre aux besoins et assurer une certaine abordabilité sur le marché¹.

Pour augmenter les mises en chantier, les gouvernements doivent stimuler le marché de la construction. Ils doivent mettre de l'avant des mesures correctives pour surmonter les problèmes qui freinent présentement l'accélération de l'offre de logements, soit l'augmentation des taux d'intérêt, le manque de main-d'œuvre, la hausse des coûts de construction, la réglementation complexe et la faible productivité de ce secteur. L'action gouvernementale est également essentielle pour renforcer la réalisation plus rapide de logements sociaux et communautaires. La récente note de l'Observatoire Grand Montréal révèle qu'au cours des quatre dernières années, les logements sociaux et communautaires n'ont représenté que 2,7 % de l'ensemble des nouveaux logements construits, soit la plus faible proportion enregistrée depuis vingt ans.

Le projet de loi 31 ne propose aucune mesure incitative pour augmenter l'offre globale en matière d'habitation. Certaines des modifications présentées sont par ailleurs susceptibles de nuire à l'abordabilité des logements. Dans le présent mémoire, la CMM apporte son appui à certaines avancées. Elle suggère des pistes pour aller plus loin et attire l'attention du gouvernement du Québec sur les contrecoups possibles de

¹ Les études documentant la pénurie d'offre globale de logements et, plus spécifiquement, de logements sociaux et abordable, au Canada et au Québec se multiplient depuis les derniers mois. Voir notamment : SCHL, 2022. *Pénurie de logements au Canada : Estimation des besoins pour résoudre la crise de l'abordabilité au Canada d'ici 2030*; APCHQ, 2022. *Quelle est l'ampleur du déficit du logement au Québec?*; Banque TD, 2023, *Équilibrer la hausse de la population canadienne*; Desjardins, Banque Scotia, 2023. *L'abordabilité des logements au Canada mise à mal*; Banque Royale, 2023. *Point clé : Le déficit de logements locatifs au Canada pourrait quadrupler d'ici 2026*. IRIS, 2023. *Crise du logement : un marché en manque d'encadrement*.

certaines mesures. La CMM réitère également l'importance d'interventions proposées dans sa PMH.

2. Positionnement de la CMM quant aux modifications proposées par le projet de loi 31

2.1 L'encadrement des reprises et des évictions

Devant la multiplication des reprises de logements et des évictions sous de faux motifs, la CMM réclame dans sa PMH un meilleur encadrement de ces pratiques.

À travers sa politique, la CMM a demandé au gouvernement du Québec que la législation soit revue afin qu'il incombe non pas aux locataires de se défendre mais plutôt aux propriétaires de justifier le bien-fondé d'une augmentation de loyer dépassant les indices annuels recommandés par le Tribunal administratif du logement (TAL), d'une reprise de logement, d'un projet de rénovation, d'agrandissement, de subdivision ou de changement d'affectation d'un logement.

La CMM salue donc les nouveaux articles proposant de modifier le Code civil pour renverser le fardeau de la preuve et faire en sorte qu'il appartienne au propriétaire de démontrer qu'il a agi de bonne foi advenant un recours au TAL. Le projet de loi fait d'autres pas dans la bonne direction en reconnaissant l'absence de réponse d'un locataire à un avis d'éviction comme étant un refus ainsi qu'en clarifiant et bonifiant l'indemnisation versée au locataire qui doit quitter son logement.

Selon la CMM, la révision du Code civil pourrait cependant aller encore plus loin en obligeant, par exemple, le propriétaire à expliquer en détail les travaux envisagés et en prolongeant le délai minimum d'avertissement au locataire pour une éviction en raison de travaux majeurs.

Dans la Politique métropolitaine d'habitation, il est également suggéré que les reprises de logements et les évictions soient mieux encadrées afin de contrer les tactiques frauduleuses ou malveillantes pour contourner la loi et ainsi reprendre un logement afin d'en augmenter le loyer, surtout quand le taux d'inoccupation est sous le seuil d'équilibre, c'est-à-dire moins de 3 % de logements disponibles.

2.2 Protéger et favoriser l'abordabilité des logements locatifs : la cession de bail et le registre des loyers

La PMH n'aborde pas la question de cession de bail parce que celle-ci n'avait pas encore été remise en question par le gouvernement. Elle identifie cependant la création d'un registre des loyers comme un des outils permettant de mieux protéger les droits des locataires.

Avec la pénurie de logements qui frappe la région métropolitaine, l'absence d'un tel registre ou d'autres mesures visant à mieux encadrer les hausses de loyer menace l'abordabilité des logements. La note de l'Observatoire Grand Montréal met en lumière que l'augmentation de loyer est beaucoup plus élevée lorsqu'il y a un changement de locataire. Cette augmentation annuelle moyenne a été de 14,5 % entre 2021 et 2022 selon les dernières données de la SCHL.

Dans le contexte actuel, la CMM s'oppose à la modification du Code civil visant à permettre aux propriétaires de refuser les avis de cession de bail sans motif sérieux. La cession de bail, bien qu'il s'agisse d'une pratique pouvant être remise en question, reste

donc une mesure qui protège les locataires d'importantes hausses de loyer, en particulier dans une période de rareté de logements et d'augmentation des loyers.

Par ailleurs, la mise en place d'un registre des loyers assurerait un meilleur encadrement des hausses abusives, particulièrement entre les changements de locataires. Un tel registre, faciliterait l'accès public aux données quant au coût antérieur d'un logement nouvellement remis sur le marché locatif. Cette information est difficile à obtenir sans la coopération du propriétaire qui doit pourtant informer un nouveau locataire du plus bas loyer demandé dans les douze derniers mois. La section G du bail est spécifiquement prévue à cet effet. Or, l'étude réalisée par Léger Marketing pour le compte de Vivre en Ville révèle que cette section est peu connue des locataires. Seulement 20 % d'entre eux en ont connaissance car elle n'est pas toujours complétée. Cette situation augmente le risque que des locataires subissent des hausses injustifiées sans pouvoir se défendre efficacement et dans les délais prescrits.

2.3 Maintien de la section F mais meilleure prévisibilité des augmentations de loyer

Le PL 31 maintient la section F du bail et sa portée dans le temps. Cette section, qui vise les logements récemment construits ou qui ont fait l'objet d'un changement d'affectation, permet aux propriétaires, pendant cinq ans, de réévaluer les loyers en fonction des coûts des travaux entrepris et d'imposer des hausses de loyers sans recours possible devant le TAL.

Les modifications proposées par le PL 31 exigeront aux propriétaires de ces logements d'être davantage transparents quant aux augmentations de loyer prévues durant cette période de cinq ans. Elles viennent exiger qu'ils inscrivent au bail la hausse maximale de loyer prévue pour les cinq premières années de location. Le projet de loi apporte plus de transparence et de prévisibilité, même s'il continue de permettre aux propriétaires d'exiger des hausses plus élevées que celles prévues par le TAL et ne fixe pas de limite aux hausses pour ces bâtiments. Dans le contexte actuel où il faut favoriser une augmentation de l'offre globale de logements, la CMM considère cette mesure comme un compromis acceptable.

2.4 Modification de la Loi sur la CMM

Le projet de loi propose de modifier la compétence en *logement social* de la CMM pour l'élargir à la notion d'*habitation*.

Cette proposition est cohérente avec le positionnement de la CMM qui s'est élargi avec l'adoption de sa toute première Politique métropolitaine d'habitation en 2022, laquelle ne se limite plus uniquement au logement social et abordable. La CMM appuie donc cette modification. Le gouvernement devrait toutefois préciser davantage ce qu'il définit comme un *projet d'habitation*.

Remboursements pour des projets hors-programme de la SHQ

Le projet de loi modifie également l'article 153.1 pour permettre à la CMM de rembourser la contribution versée par une municipalité de son territoire pour la réalisation d'un projet d'habitation qui n'est pas couvert par un programme de la SHQ. La CMM appuie cette modification qui lui donnera plus d'autonomie et d'agilité - sans obligation - dans l'éventualité où le gouvernement conclurait de nouvelles ententes afin de financer le développement de logements abordables, à l'instar des ententes récentes avec Desjardins et le Fonds de solidarité FTQ, qui initialement, n'étaient pas liées à un programme mis en œuvre par la SHQ.

Ce nouveau pouvoir devra être balisé par la CMM, puisque sans définition précise d'un projet d'habitation, cela ouvre un large éventail de possibilités. Toutefois, le logement social et abordable demeure prioritaire pour la CMM, qui entend continuer d'appuyer les projets de construction, d'acquisition ou de rénovation de logements sociaux et abordables locatifs financés principalement par le gouvernement du Québec dans le cadre d'un programme ou d'une initiative connexe (ex : partenariats), puisque la responsabilité de financer le logement social relève d'abord et avant tout du gouvernement du Québec.

À cet égard, il faut souligner la dérive lente mais constante du retrait des gouvernements du Québec et du Canada en matière de financement du logement social et communautaire. Alors que le programme AccèsLogis, qui était le principal programme de construction permettant d'accroître le parc de logement sociaux et communautaire depuis le retrait du gouvernement du Canada en 1992, prévoyait une contribution du milieu de 15 % des coûts de réalisation d'un projet, cette part n'a cessé d'augmenter depuis, atteignant près de 30 % dans certains cas². Une des principales raisons de cette augmentation est l'inadéquation entre les coûts de construction du marché et les coûts maximaux admissibles aux fins de réalisation (CMA) du programme AccèsLogis, qui a obligé les municipalités, principaux bailleurs de la contribution du milieu, à augmenter progressivement leur contribution financière pour permettre le bouclage financier des projets³. En se retirant ainsi du financement de l'une de leur principale mission sociale, les gouvernements ont contribué à la crise actuelle tout en se déchargeant de leur responsabilité sur le dos des municipalités.

Contribution additionnelle dans le cadre d'un programme de la SHQ

La CMM propose une autre modification à l'article 153.1 afin qu'elle obtienne le pouvoir – et non l'obligation - de rembourser des contributions additionnelles des municipalités dans le cadre d'un projet d'habitation réalisé dans le cadre d'un programme de la SHQ.

Cette compétence facultative pourrait s'appliquer dans le cadre du Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ) par exemple. En effet, le PHAQ exige une contribution municipale de base, laquelle est remboursée par la CMM. Une contribution municipale additionnelle est aussi exigée lorsque le projet obtient une *subvention additionnelle pour l'acquisition d'un terrain dont le prix est élevé* (article 7.3.5 du cadre normatif du PHAQ). Cette contribution municipale additionnelle s'ajoute à la contribution de base. Actuellement, la CMM ne peut rembourser cette contribution additionnelle.

On peut anticiper que cette subvention additionnelle pourrait être nécessaire pour viabiliser des projets dans des secteurs où le coût des terrains est plus élevé, notamment dans certains secteurs bien desservis en transport collectif tels que les aires TOD du Grand Montréal,

En cohérence avec sa *Politique métropolitaine d'habitation* et les objectifs du PMAD en matière de densification et de mixité sociale dans les aires TOD, la CMM souhaite favoriser l'émergence de logements sociaux et abordables dans les aires TOD. En ce

² Pour certains projets amorcés récemment dans le cadre des nouveaux fonds mutualisés (FTQ et Desjardins), la contribution demandée aux municipalités pourrait atteindre plus de 70 % de la contribution gouvernementale.

³ Cette inadéquation des CMA avec les coûts du marché est une des principales raisons expliquant la difficulté des intervenants concernés de réaliser rapidement les projets AccèsLogis. L'augmentation rapide des coûts, soutenue par la pénurie de main-d'œuvre et la pandémie de la COVID-19, pose cependant un défi en termes de financement public.

sens, il serait cohérent que la contribution municipale exigée pour cette subvention additionnelle soit admissible aux remboursements de la CMM, à sa discrétion.

Fonds du logement social : Loi sur la CMM et Loi sur la SHQ

Selon la *Loi sur la SHQ* (articles 56.1 à 56.3), le fonds du logement social de la CMM doit être affecté à la réalisation de projets conformes à un programme de logement social mis en œuvre en vertu de la *Loi sur la SHQ* et identifié à cette fin par la SHQ, ou à un programme de logement social ayant fait l'objet d'une approbation préalable de la société.

Ainsi, même si l'ajout proposé à l'article 153.1 permettrait à la CMM de rembourser des contributions municipales pour un projet qui n'est pas réalisé en vertu d'un programme de la SHQ, il semble que la CMM ne pourrait pas légalement utiliser son Fonds du logement social à cet fin. Une modification à loi sur la SHQ serait donc nécessaire pour corriger cette incohérence.

Programme de rénovation des habitations à loyer modique (PRHLM)

Le gouvernement du Québec a annoncé en juin 2023 la création du Programme de rénovation des Habitations à loyer modique (PRHLM). Ce programme permettra d'allouer des fonds fédéraux provenant de l'Entente Canada-Québec sur le logement (2020) et sera complémentaire au Programme de logements sans but lucratif (PSBL), lequel assure le financement du déficit d'exploitation des HLM, incluant les budgets de rénovation, amélioration et modernisation (RAM).

Conformément à l'article 153 de sa loi constitutive, la CMM assure le remboursement de la part municipale du déficit d'exploitation (10 %) des quelques 26 700 unités HLM publics sur son territoire.

Le PRHLM exige également une contribution municipale de 10 % mais ne finance pas le déficit d'exploitation des HLM, offrant plutôt une aide financière pour des projets de rénovation des HLM. Les immeubles admissibles à ces subventions sont des immeubles dont les conventions d'exploitation avec le gouvernement fédéral sont échues. Cette nouvelle source de financement fédéral pour la rénovation des HLM compense en quelque sorte le retrait du financement fédéral causé par les fins de convention d'exploitation.

Or, l'article 153 précise explicitement que « la somme ainsi versée (par la CMM) correspond au pourcentage du déficit d'exploitation et du supplément au loyer que la municipalité doit payer à un office d'habitation conformément à un contrat conclu avec la Société d'habitation du Québec et l'office concerné ». Cela ne semble pas applicable au fonctionnement du PRHLM.

S'il apparaît cohérent que la CMM continue de rembourser les contributions municipales requises dans le PRHLM pour assurer la pérennité du parc HLM, l'article 153, devrait alors être modifié pour refléter les modalités de ce nouveau programme.

3. Orientations et actions prioritaires pour faire face à la crise en habitation

La CMM souhaite attirer l'attention du gouvernement du Québec sur des orientations et des actions qu'elle juge cruciales pour dénouer la crise du logement actuelle.

3.1 Augmenter rapidement l'offre globale de logements

Tel que mentionné en introduction, il est urgent de mettre en place des mesures pour stimuler les mises en chantier afin de combler le déficit d'unités d'habitation et faire face à la demande de logements qui croîtra dans les prochaines années. Or, conformément au premier projet de PMAD révisé de la CMM, l'augmentation de l'offre doit être priorisée dans les secteurs de planification intégrée aménagement-transport (PIAT), soit les secteurs regroupant les aires TOD et les corridors de transport collectif. La densification de ces secteurs permettra de créer des milieux de vie plus complets et inclusifs, arrimés aux modes de transport durables. Hors des secteurs PIAT, le premier projet du PMAD révisé compte également mettre en place des mesures pour favoriser le développement des unités d'habitation accessoire (UHA).

Par ailleurs, pour augmenter la disponibilité des logements locatifs, la PMH préconise un plus grand contrôle des locations touristiques à court terme. La CMM est d'avis que le nombre d'inspecteurs, les contrôles et les amendes devraient, entre autres, être renforcés par Revenu Québec.

La CMM est aussi favorable à l'utilisation du zonage locatif pour assurer un certain seuil minimal de logements locatifs dans des secteurs ciblés. Ce type de zonage permettrait de protéger le parc locatif existant en empêchant la conversion de logements locatifs en condominiums. Les nouveaux développements résidentiels devraient quant à eux respecter le seuil fixé. Le gouvernement du Québec devrait donc apporter les changements réglementaires nécessaires pour offrir aux municipalités le recours à un tel outil.

La portée du nouveau pouvoir sur le zonage incitatif pourrait aussi être élargie pour contribuer à l'objectif de préservation de logements sociaux, communautaires ou familiaux. Les municipalités pourraient ainsi exiger une contribution financière, une cession d'un terrain ou un immeuble de logements abordables dans son règlement de zonage incitatif.

La mise en place d'un programme national, de type « Corvée-Habitation » (1982), devrait également être considérée. En offrant une aide conjoncturelle pour faire face à la hausse des taux d'intérêt, un tel programme favoriserait la construction domiciliaire et l'accession à la propriété.

3.2 Accélérer la création de logements sociaux et abordables.

Actuellement dans la région métropolitaine, la part des logements sociaux et communautaires dans l'ensemble du stock de logements stagne, voire diminue année après année. Dans sa PMH et la résolution adoptée en avril dernier par son CE, la CMM réitère l'importance de préserver et d'accroître le parc de logements sociaux et communautaires (voir la résolution en annexe). Elle estime nécessaire de créer au moins 3 000 logements sociaux et communautaires par année pendant dix ans pour répondre aux besoins des ménages les plus défavorisés et des personnes ayant des besoins particuliers.

L'accélération de la création de logements sociaux, communautaires et abordables passe inévitablement par **l'augmentation du financement gouvernemental**. La résolution du CE de la CMM demande au gouvernement du Québec de rendre disponible un financement à la hauteur des besoins, flexible et prévisible. Elle demande également que les projets financés soient développés en collaboration avec les municipalités, ainsi que prioritairement avec les offices d'habitation, les coopératives et les OBNL d'habitation afin de garantir leur abordabilité à long terme. Elle invite

également le gouvernement à s'assurer que les projets de logements abordables développés par le secteur privé garantissent une abordabilité réelle pour les ménages les plus défavorisés et ce à long terme.

Lors de l'élaboration du nouveau programme d'habitation abordable Québec, le gouvernement du Québec prévoyait la mise en place, dans un deuxième temps, d'un nouveau programme de logements sociaux publics, s'inspirant du programme HLM. Or, depuis la mise en place du nouveau programme PHAQ, non seulement cet autre programme de logements sociaux publics n'a pas été mis en place mais, en plus, le programme AccèsLogis a été abandonné.

Par ailleurs, la PMH et le projet de PMAD révisé préconisent l'établissement de **cibles minimales de logements sociaux et abordables**. Ces cibles agiront comme levier permettant d'accélérer le développement de logements destinés aux ménages plus vulnérables et de favoriser la mixité sociale dans les différents milieux de vie de la région. Bien que les municipalités disposent de plusieurs leviers pour contribuer à l'atteinte de ces cibles, un rehaussement du financement du gouvernement du Québec reste indispensable pour y arriver. La PMH parle également du **zonage différencié**. Ce type de zonage permettrait aux promoteurs à but non lucratif de construire davantage d'unités que ne pourrait le faire le secteur privé sur un même site. Ce bonus de densité permettrait d'accroître l'offre de logements hors marché. Cette avenue, qui a déjà fait ses preuves ailleurs dans le monde, n'est pas permise actuellement par le cadre législatif québécois. La CMM appuie donc la proposition du *Laboratoire pour l'abordabilité du bâti*, soit de « modifier l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme afin de permettre aux municipalités de prévoir des normes de zonage différenciées en fonction du statut juridique des personnes morales promotrices de projets » (référence : <https://lab-habitation.org/work-1/zonage>).

3.3 Encourager l'entretien et la rénovation du parc de logements existants

Le PL 31 ne propose aucune mesure favorisant l'entretien et la rénovation des logements existants. Il est pourtant crucial de préserver la qualité des habitations afin d'offrir des logements sains et sécuritaires.

En se basant sur les données du recensement de 2021, la PMH rapporte que le Grand Montréal dénombre 116 900 logements nécessitant des réparations majeures, soit 6,8 % des logements de la région. Une forte proportion des logements HLM publics est considérée être dans un mauvais ou très mauvais état, mais c'est le marché locatif privé qui comptabilise le plus grand nombre de logements en mauvais état avec 64 800 unités, ce qui représente 8,2 % de l'ensemble des logements locatifs. Plus d'un tiers de ces logements sont habités par des ménages à faible revenu.

Actuellement dans le marché privé, la rénovation est souvent associée à des hausses importantes de loyer ou, dans certains cas, à des évictions. Il est essentiel de mettre en place des mesures qui vont inciter les propriétaires à rénover leurs immeubles sans augmenter les loyers de façon abusive. Les gouvernements doivent **offrir des incitatifs financiers suffisants à la rénovation** pour permettre aux propriétaires d'avoir un retour sur leurs investissements mais en préservant l'abordabilité des logements. Le gouvernement du Québec pourrait, par exemple, bonifier l'enveloppe budgétaire consacrée au programme Rénovation Québec et hausser les crédits d'impôt.

Conclusion

Pour la CMM, quelques dispositions du projet de loi 31 représentent des avancées, mais certaines modifications devraient être reconsidérées par le gouvernement du Québec.

Reste que le projet de loi 31 est insuffisant pour rétablir l'équilibre entre les propriétaires et les locataires et pour répondre à l'actuelle crise du logement. Il est nécessaire que le gouvernement du Québec se dote d'une vision à long terme. À cet effet, dans sa résolution d'avril dernier, la CMM a demandé au gouvernement du Québec de se doter d'un plan d'action en habitation résultant de consultations, permettant de définir une réelle vision et d'encadrer les différentes interventions du gouvernement dans ce secteur.

Ce plan d'action devrait intégrer de mesures d'urgence en habitation qui vont notamment favoriser une augmentation de l'offre globale de logements. Devant l'ampleur de la crise, le gouvernement se doit d'agir rapidement. Il doit assurer un leadership et mobiliser l'ensemble des acteurs concernés par l'habitation autour d'actions concertées et structurantes afin de favoriser un développement résidentiel qui répond aux différents besoins et qui soit équitable et durable.

ANNEXE – Résolution CE23-075

EXTRAIT du procès-verbal de la séance ordinaire du comité exécutif tenue le jeudi 13 avril 2023 à 9h00

SONT PRÉSENTS

Mme Valérie Plante, présidente, mairesse de la Ville de Montréal;
Mme Catherine Fournier, vice-présidente, mairesse de la Ville de Longueuil;
M. Stéphane Boyer, maire de la Ville de Laval;
M. Martin Dampousse, maire de la Ville de Varennes;
M. Denis Martin, maire de la Ville de Deux-Montagnes;
Mme Dominique Ollivier, présidente du comité exécutif de la Ville de Montréal;
M. Sylvain Ouellet, membre du conseil de la Ville de Montréal;
M. Luc Rabouin, membre du comité exécutif de la Ville de Montréal et maire de l'arrondissement Le Plateau-Mont-Royal.

RÉSOLUTION QUANT À L'IMPORTANCE D'UN FINANCEMENT GOUVERNEMENTAL SUFFISANT ET PRÉVISIBLE POUR LE LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE

Considérant qu'avec sa Politique métropolitaine d'habitation (PMH) adoptée en novembre 2022, la CMM s'est donné une vision claire quant à l'importance de pérenniser et d'accélérer le développement du parc de logements sociaux et communautaires afin de créer des milieux de vie plus inclusifs dans l'ensemble du territoire métropolitain (Orientation 1 de la PMH);

Considérant qu'un tiers des ménages locataires de la région du Grand Montréal consacre plus de 30 % de leur revenu pour se loger (soit près de 200 000 ménages locataires);

Considérant que 14 % des ménages locataires du Grand Montréal éprouvent des besoins impérieux en logement (soit 110 000 ménages locataires), ce qui représente 65 % des besoins impérieux à l'échelle de l'ensemble du Québec;

Considérant l'augmentation rapide du coût des loyers et que le taux d'inoccupation des logements locatifs demeure, année après année, sous les seuils d'équilibre du marché dans la majorité des secteurs de la Communauté métropolitaine de Montréal;

Considérant que malgré les besoins grandissants des ménages à plus faible revenu dans la région, la part des logements sociaux et communautaires dans l'ensemble du stock de logement stagne, voire diminue année après année;

Considérant que les municipalités de la Communauté métropolitaine de Montréal déploient de nombreuses mesures et contribuent financièrement à la création de logements sociaux et communautaires, mais ne peuvent assurer seules le développement de ce parc, dont le financement est d'abord et avant tout une responsabilité des gouvernements du Québec et du Canada;

Considérant que le programme AccèsLogis, à travers lequel le gouvernement du Québec finance depuis 1996 le développement du logement social, communautaire et abordable, est le seul à répondre aux besoins des ménages à revenu faible ou modeste et des personnes ayant des besoins particuliers en habitation et que le gouvernement y met fin en n'y finançant plus de nouveaux projets;

Considérant qu'adéquatement et suffisamment financé, le programme AccèsLogis a permis de réaliser des projets dans des délais rapides, mais que les barèmes de financement n'ont pas suivi la hausse des coûts de construction, ce qui ralentit ou met en péril de nombreux projets déjà programmés;

Considérant que de nombreuses municipalités et regroupements de partenaires en habitation ont demandé formellement au gouvernement du Québec de maintenir et d'améliorer le programme AccèsLogis afin d'assurer la construction rapide de logements sociaux et communautaires;

Considérant que dans son budget 2023-2024, le gouvernement du Québec ne finance que 1 500 nouvelles unités de logements abordables, dont 500 réservées au secteur privé, et n'accorde que 191,5 M\$ pour les projets AccèsLogis déjà retenus dans des programmations antérieures, alors que 314 M\$ auraient été nécessaires seulement pour la Ville de Montréal;

Considérant que le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ) créé par le gouvernement du Québec et appelé à remplacer AccèsLogis soulève encore des doutes quant à sa capacité réelle à offrir des logements qui répondront aux besoins des ménages les plus défavorisés et qu'à peine 40 % des logements annoncés dans le cadre de ce programme seront construits dans la région du Grand Montréal, alors que celle-ci regroupe 65 % des besoins;

Considérant que le secteur privé a un rôle important à jouer pour répondre aux besoins actuels et futurs en habitation, mais que l'ouverture du PHAQ au secteur privé risque de réduire le financement déjà nettement insuffisant accordé aux acteurs à but non lucratif, qui par leur mission, offrent la meilleure garantie pour assurer l'abordabilité à long terme des logements et la pérennité des investissements publics;

Considérant que le gouvernement du Québec a annoncé en 2022 vouloir réaliser 3 000 nouveaux logements abordables en partenariat avec le Fonds de solidarité FTQ, Desjardins et Fondation, mais que faute d'avoir consulté en amont la CMM et les municipalités, des contraintes juridiques qui n'ont pas été anticipées limitent leur participation financière à ces projets, risquant ainsi de ralentir la réalisation rapide de ceux-ci;

Il est résolu d'adopter une résolution demandant au gouvernement du Québec :

Qu'il se dote rapidement d'un plan d'action en habitation résultant de consultations et permettant de définir une réelle vision et d'encadrer les différentes interventions du gouvernement dans ce secteur;

Qu'il maintienne le programme AccèsLogis ou s'assure, par d'autres programmes ou initiatives, de rendre disponible un financement à la hauteur des besoins, flexible et prévisible permettant de créer au moins 3 000 unités de logements sociaux et communautaires par année pour les ménages les plus défavorisés, pendant dix ans, sur le territoire de la région métropolitaine de Montréal;

Que ce financement soit suffisant et que le coût maximal de réalisation admissible soit majoré adéquatement et de façon continue afin de tenir compte de l'évolution des coûts de réalisation des projets et d'ainsi éviter les délais dans la livraison des projets et d'accroître la contribution financière des municipalités;

Que ce financement soit accompagné d'un financement conséquent pour le soutien communautaire requis par les ménages à besoins particuliers;

Que les projets de logements financés soient développés en collaboration avec les municipalités, ainsi que prioritairement avec les offices d'habitation, les coopératives et les OBNL d'habitation afin de garantir leur abordabilité à long terme;

D'assurer que les projets de logements abordables développés par le secteur privé garantissent une abordabilité réelle pour les ménages les plus défavorisés et ce à long terme;

De s'assurer que la proportion des unités allouée au Grand Montréal dans le cadre de programmes ou de fonds dédiés au logement social et abordable corresponde à la proportion des ménages locataires avec des besoins impérieux demeurant dans la région métropolitaine, soit au moins 65 %;

De modifier rapidement la législation afin de rendre possible les remboursements par la Communauté métropolitaine de Montréal des contributions municipales dans le cadre projets qui émergeront des partenariats avec le Fonds de solidarité FTQ et Desjardins;

De s'assurer que les programmes ou fonds de logements sociaux et abordables mis en place contribuent à la création de milieux de vie complets et mixtes, tel que prônés par la Politique métropolitaine d'habitation et le Plan métropolitain d'aménagement et de développement.