

CAT - 003M

C. P. PL 31

Loi modifiant diverses dispositions  
législatives en matière d'habitation



## **Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ)**

2520, av. Lionel-Groulx, local 202

Montréal, QC H3J 1J8

1-800-566-9662 / 514-521-1485

Mémoire de la FLHLMQ sur le projet de loi no°31  
modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation

**Les changements législatifs doivent faciliter les investissements  
durables dans le logement public**

Déposé à la Commission d'aménagement du territoire  
20 septembre 2023

## Table des matières

1. Présentation.....	1
2. La préservation du parc HLM.....	2
3. Les villes ne sont pas toutes également progressistes à l'égard du logement social.....	3
4. Le projet de loi 31 et la sauvegarde des HLM.....	4
5. Sur la suspension des administrateurs et le pouvoir de tutelle.....	5
6. Rendre possible la colocation en HLM.....	6
7. À quand un nouveau programme HLM pour résorber la crise du logement.....	7
8. Synthèse de nos recommandation.....	8

### 1. Présentation

La Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ) représente 65 673 ménages à faible revenu habitant dans des logements à prix modique administrés par les 149 offices d'habitation au Québec. Elle regroupe près de 300 associations de résident-e-s et une centaine de comités consultatifs de résident-e-s (CCR) dans des projets d'habitation pour familles ou pour personnes âgées à travers les villes et villages du Québec.

Depuis 1993, notre fédération se soucie d'assurer la bonne gestion et la pérennité du parc de logements publics au Québec, notamment en favorisant la participation des citoyen-ne-s à l'administration de leurs offices et l'entraide et la solidarité entre les locataires dans différents projets communautaires.

D'entrée de jeu, nous voudrions préciser que nous n'interviendrons pas sur les modifications proposées par la ministre sur la cession de bail et le fonctionnement du Tribunal administratif du logement. Nous désapprouvons certaines de ces mesures négatives pour la protection des ménages sur le marché privé locatif mais nous laisserons à d'autres organismes plus qualifiés que nous le soin d'en faire la démonstration.

En cette période de crise où il est devenu extrêmement difficile pour tous les ménages de se trouver un logement dans toutes les régions du Québec, il est essentiel de rappeler que le parc de logements publics est le seul qui, par une réglementation très stricte et la présence obligatoire de comité de sélection, assure un droit au logement sans discrimination aux ménages les plus pauvres et les plus vulnérables du Québec. Il garantit également des loyers correspondant à un taux d'effort de 29 % des revenus bruts des ménages en incluant les coûts pour l'électricité domestique et le chauffage.

Il est donc parfaitement compréhensible et légitime que 38 735 ménages, parmi les plus pauvres du Québec, soient dûment inscrits sur les listes d'attente des 149 offices d'habitations, en date du 31 décembre 2022, dans l'espoir d'obtenir un logement HLM. Cet espoir ne doit pas être ignoré !

Malheureusement, nous ne pensons pas que le projet de loi 31 fournit les bonnes réponses aux urgences du moment. Les changements législatifs devraient visés à insuffler un nouveau souffle au secteur sans but lucratif afin que celui-ci puisse développer plus librement, plus rapidement et plus massivement de nouvelles unités de logement social dans le neuf et dans l'existant.

## 2. La préservation du parc HLM

Depuis le retrait unilatéral du fédéral en 1994, le parc de logements publics au Québec est malheureusement limité à quelques 74 062 unités. Devant les lenteurs et les difficultés à trouver les terrains, les subventions et les autorisations pour construire de nouvelles unités de logement social dans toutes les régions du Québec, chacune de ces 74 062 unités de HLM est précieuse.

Le 7 juin dernier, dans le préambule à son nouveau Programme de rénovation des HLM (PRHLM), publié dans la *Gazette officielle du Québec*, la Société d'habitation du Québec résumait ainsi les enjeux concernant l'état actuel du parc HLM :

*« Dans ce contexte, la préservation de la vocation et de la qualité du parc HLM dans l'ensemble du Québec apparaît essentielle. Cependant, il présente d'importants besoins de rénovation. En effet, l'âge moyen des ensembles immobiliers (E.I.) du volet public régulier du PSBL appartenant à la Société, soit 43 479 HLM, est de 38 ans et de 48 ans pour ceux dont les organismes sont propriétaires, soit 19 115 HLM, c'est-à-dire plus que l'espérance de vie utile des principaux composants d'un immeuble. Au 1er septembre 2021, 31 % de l'ensemble des E.I. appartenant à la Société ainsi qu'aux organismes, affichaient un indice d'état gouvernemental classé D ou E, soit mauvais ou très mauvais. De plus, au 31 décembre 2021, 4 481 HLM étaient vacants, dont 40 en raison de leur désuétude selon les données transmises par les organismes à la Société. Quelques E.I. présentent d'ailleurs de tels besoins de rénovation que leur reconstruction doit être privilégiée. Annuellement, à l'instar des logements du marché privé, plusieurs E.I. doivent également faire l'objet de travaux de rénovation ou de reconstruction à la suite de sinistres. »*

Nous souhaiterions ajouter à ce résumé plutôt « soft » de l'état de santé des HLM, trois précisions qui permettent de mieux saisir l'urgence de la situation. Ainsi :

- Ce sont 42 % des locataires de HLM qui vivent dans les 31 % des immeubles cotés D ou E, soit 27 231 ménages ;
- Ces 31 % d'immeubles cotés D et E sont principalement concentrés dans quelques régions du Québec. Ainsi, 73 % des HLM sont en mauvais état à Montréal, 69 % à Laval, 66 % dans Lanaudière et 45 % en Montérégie.
- De 2020 à 2022, l'état du parc s'est détérioré passant de 28,9 % à 40,2 % des 64 663 logements HLM nécessitant des travaux majeurs.

C'est pourquoi, notre fédération s'est réjouie quand la ministre responsable de l'Habitation, France-Élaine Duranceau, a pris l'engagement devant les membres de l'Assemblée nationale, en mars 2023, de consacrer l'ensemble des sommes prévues au volet 2 de l'Entente Canada-Québec sur le logement (ECQL) à la rénovation du parc HLM.

Il s'agit cependant d'un énorme défi qui nécessitera d'accélérer de façon importante le rythme des travaux d'ici l'échéance de 2028. La FLHLMQ souscrit totalement aux efforts menés par la SHQ pour consolider les offices sur le plan régional afin qu'ils soient à la hauteur de leur responsabilité en matière de rénovation du parc mais aussi pour réaliser de nouvelles unités de logements sociaux afin de répondre à la crise du logement qui frappe toujours plus durement les ménages à très faible revenu.

### **3. Les villes ne sont pas toutes également progressistes à l'égard du logement social**

Même si une bonne majorité des municipalités au Québec réclame des investissements massifs dans la réalisation de nouveaux logements tant sous forme de coopératives, d'OSBL ou de HLM, ce ne sont pas toutes les villes qui ont le souci de faire une place aux ménages les moins fortunés. Forte de son expérience des trente dernières années, notre fédération est inquiète du sort qui pourrait être réservé aux unités HLM en mauvaise condition. Ce ne sont pas toutes les villes du Québec qui souhaitent préserver un parc de logement social pour les ménages les plus pauvres. Certaines préféreraient s'en passer.

Nous gardons en mémoire les 32 logements HLM pour familles passés sous le pic des démolisseurs à Daveluyville, le 22 mars 2018, sous prétexte qu'on avait trop tardé à les rénover. Dans ce cas, la mairie avait sciemment refusé de procéder à des travaux pendant près de dix longues années pour ensuite mettre la SHQ devant l'évidence qu'il était devenu trop coûteux de remettre en état les immeubles. Sitôt les démolisseurs passés, la ville s'est empressée de vendre les terrains à des promoteurs privés.

Nous avons aussi souvenir de la ville de Prévost qui avait voulu démolir un HLM pour personnes âgées afin de faire plus de place à l'agrandissement d'un centre d'achat et à Témiscouata-sur-le-Lac qui souhaitait remplacer le HLM pour personnes âgées situé sur la belle colline, face au lac, par des condos de luxe.

Plus récemment, le 12 juillet 2023, le journal Granby Express nous apprenait que :

*« Déshabitées depuis un certain temps, les maisonnettes de l'OHHYR sur la Bellevue à Waterloo sont condamnées à être démolies. « Le territoire de la Ville de Waterloo compte une proportion trop élevée de loyers à prix modiques par rapport aux besoins de sa population (...). D'autres municipalités bénéficieraient de ce type d'habitation », peut-on lire dans une résolution adoptée en décembre 2020 par les élus waterlois.*

*Selon la mairesse Bourdon, les jeux de coulisse et les discussions avec la SHQ ne font que commencer puisque le déplacement d'unités de logement d'une localité à l'autre ne serait pas monnaie courante. « On a déjà rencontré la ministre (des Affaires municipales,*

*Andrée Laforest) pour lui parler de ce dossier. Ça reste un dossier complexe, car ça ne se voit pas dans d'autres régions (...). On va voir quelle sera l'ouverture, mais on a bon espoir. »*

Il y a pourtant 30 ménages inscrits sur la liste d'attente à Waterloo et le profil socio-démographique produit par la municipalité indique que 33% des locataires consacraient plus de 30% de leur revenu pour se loger en 2016. Qu'en est-il maintenant en pleine crise du logement ?

Nous pourrions aussi écrire un long chapitre sur les nombreuses villes qui depuis des décennies font obstacle à la rénovation de leur parc HLM sous prétexte qu'elles doivent assumer 10 % des coûts de la remise en état. Au point où la SHQ a dû se munir d'un article de loi qui lui permet, au besoin, de faire les travaux sans l'accord des municipalités.

Du côté probablement positif, mentionnons l'expérience vécue à Malartic où le HLM Germain-Paquette a été démoli en 2009 pour faire place à l'agrandissement de la mine d'or à ciel ouvert. Il a été reconstruit à neuf au frais de la minière Osisko, avec l'ajout d'un ascenseur, à proximité des deux autres HLM de la ville.

Ces différents exemples démontrent, selon nous, le rôle capital que doit jouer la SHQ dans la protection des unités de logement à loyer modique sur l'ensemble du territoire du Québec. C'est dans ce contexte que se pose maintenant la question de la vente possible de certains HLM dans le cadre de la grande opération de rénovation du parc HLM d'ici 2028 et certains changements législatifs proposés à la Loi de la SHQ.

#### **4. Le projet de loi 31 et la sauvegarde des HLM**

En lien avec le nouveau programme de rénovation des HLM (PRHLM) qui permettra, dans certains cas, la démolition d'immeubles HLM dégradés pour les rebâtir sur place ou ailleurs sur le territoire d'un office, la ministre propose à l'article 19 du projet de loi 31 de modifier l'article 62 de la loi de la SHQ par l'ajout de la phrase suivante :

*« Le produit d'une telle aliénation peut toutefois, avec l'autorisation de la Société, être employé pour la rénovation ou la reconstruction d'un immeuble d'habitation à loyer modique appartenant à cette municipalité ou à cet office ou dans le cadre d'un projet visant la réalisation de logements abordables. »*

La FLHLMQ souhaite qu'on précise à partir de quels critères la SHQ autorisera les bons projets de démolition/reconstruction ou de vente des HLM et interdira les projets qui pourraient être formulés pour de mauvaises raisons pénalisant les locataires. Pour nous, un bon projet devrait impliquer un nombre égal ou plus grand d'unités de logements à prix modique et non pas moins et obtenir l'accord des locataires concernés. La loi devrait être beaucoup plus explicite là-dessus.

Notre fédération demande également qu'on supprime la possibilité de remplacer des unités de HLM par des unités de logement abordable. Ce ne sont pas nécessairement les

mêmes coûts de loyer et les OH ne sont pas légalement obligés de les louer à des locataires sur leur liste d'attente. Il serait totalement inacceptable que les rares unités de HLM soient remplacées dans certaines villes par des unités de logement abordable car cela signifierait, dans les faits, que ce sont les populations les pauvres que l'on remplacerait.

Cette demande n'est pas inutile ou futile. En France et en Ontario, de multiples opérations de revitalisation des immeubles HLM ont conduit à chasser les ménages les plus pauvres des quartiers les plus intéressants. Par contre, il existe aussi des exemples positifs où des villes ont réussi à améliorer et accroître le parc social avec l'accord des résident-e-s.

C'est pourquoi nous proposons que l'amendement à la Loi se libelle plutôt ainsi :

*« Le produit d'une telle aliénation peut toutefois, avec l'autorisation de la Société, être employé pour la rénovation ou la reconstruction d'un immeuble d'habitation à loyer modique appartenant à cette municipalité ou à cet office aux conditions qu'elle maintienne ou augmente le nombre d'unités à loyer modique avec l'assentiment des locataires concernés. »*

## **5. Sur la suspension des administrateurs et le pouvoir de tutelle**

C'est peut-être une mauvaise lecture de notre part, et nous ne sommes pas juristes, mais nous ne sommes pas sûr que l'article 20 qui réécrit la définition des organismes pouvant être soumis à une tutelle ne viendra pas créer une nouvelle confusion dans le cas des offices d'habitation.

L'actuel article 85.1 précise que « les dispositions de la présente section s'appliquent aux organismes d'habitation, dotés de la personnalité morale... ». La nouvelle version serait: « Les dispositions de la présente section s'appliquent à un organisme d'habitation qui est un organisme sans but lucratif... ». Bien sûr, les OH sont des personnes morales sans but lucratif, mais dans la loi sur la SHQ, l'utilisation des termes « organisme sans but lucratif » semble réservée aux OSBL et coop d'habitation.

Dans les définitions de l'article 1 de la Loi de la SHQ ainsi que dans les articles 51 et 90 notamment quand une disposition a une portée sur toutes les tenures, c'est toujours formulé en disant "un office ou un organisme sans but lucratif". Il ne semble donc pas qu'un organisme sans but lucratif soit l'équivalent d'un office d'habitation.

En cohérence avec les définitions de l'article 1, il y aurait peut-être lieu de plutôt adopter la formulation suivante:

*85.1. Les dispositions de la présente section s'appliquent à un office ou un organisme sans but lucratif: [...]*

Pour avoir réclamé et obtenu en 2021 la mise en tutelle de l'OMH de Longueuil, nous sommes d'accord avec la proposition formulée par la ministre, à l'article 21, d'allonger de

3 mois à 12 mois la période maximale de suspension des pouvoirs des administrateurs d'un organisme mandataire de la SHQ. C'est beaucoup plus réaliste comme période pour procéder à un redressement dans une organisation.

À la fin de la période de tutelle de l'OMH de Longueuil, nous avons eu un différend avec la SHQ sur la portée de l'article 85.5 de la Loi de la SHQ concernant le pouvoir de la ministre de déchoir des administrateurs de leur mandat. La SHQ refusait à deux locataires le droit de se porter, à nouveau, candidates pour être élues au conseil d'administration de l'office sous l'argument qu'elles avaient été déçues par la ministre.

Notre fédération prétendait, que contrairement à d'autres société d'état, le pouvoir accordé sous la Loi de la SHQ à la ministre de déchoir des administrateurs ne comprenait pas de période d'inéligibilité par la suite. Ou il n'y en avait pas, et celles-ci pouvaient solliciter un nouveau mandat, ou la sanction était à vie puisque sans limite de temps.

Nous souscrivons donc à l'article 22 qui a le mérite d'apporter la précision suivante : « *Un administrateur déclaré déchu en vertu du paragraphe 3° du premier alinéa est inhabile à siéger comme membre du conseil d'administration de tout organisme d'habitation visé à l'article 85.1 pour une période de trois ans à compter de la déclaration.* ». Cependant, nous pensons également que le Code de déontologie des dirigeants et des administrateurs d'un office d'habitation, adopté en vertu de l'article 86.1 de la Loi de la SHQ, devrait lui aussi être modifié, à l'article 41, pour préciser la durée d'une inéligibilité à siéger suite à une révocation de mandat prononcée par le PDG de la SHQ.

## **6. Rendre possible la colocation en HLM**

Conscient de la grave pénurie de logements à bas loyer, les 250 délégué-e-s présent-e-s au 23<sup>e</sup> congrès de la FLHLMQ, tenu les 16 et 17 juin à Québec, ont voté une résolution demandant à la SHQ de modifier sa réglementation pour lever l'interdiction qui est faite à la colocation dans l'attribution des HLM.

Même si le Code civil du Québec permet aux offices d'habitation de reloger dans un logement de la bonne grandeur des locataires qui se retrouvent dans un logement devenu trop grand et ne correspondant plus à leurs besoins, souvent en raison du départ des enfants, nous estimons à au moins 10 % le nombre de logements en sous-occupation dans les 30 000 unités pour familles à travers le Québec. Dans de nombreuses villes, des locataires de HLM se retrouvent seuls dans des 2, 3 ou 4 chambres à coucher faute de disponibilité pour les reloger dans des logements d'une seule chambre à coucher.

Notre fédération souhaiterait qu'on légalise la possibilité, sur une base volontaire, que des locataires de HLM acceptent de partager leur logement avec d'autres demandeurs inscrits sur les listes d'attente. Une telle mesure pourrait être encouragée par une réduction de loyer pour ceux et celles qui acceptent de partager ainsi leur chez-soi. Cette avenue, dont les modalités mériteraient d'être mieux balisées, permettrait d'optimiser l'occupation des logements à prix modique existant dans le respect de ceux et celles qui y habitent.

## 7. À quand un nouveau programme HLM pour résorber la crise du logement ?

Le premier ministre du Québec, François Legault, a lui-même reconnu récemment que le gouvernement devait faire beaucoup plus pour venir en aide à ceux et celles qui souffrent de la crise du logement. Dans cette perspective, notre fédération souhaiterait formuler quelques recommandations car nous ne pensons pas que le projet de loi 31 répond aux urgences du moment.

- Il est totalement incompréhensible de constater que les principaux offices d'habitation qui souhaitent faire du développement de nouveaux logements sociaux sont obligés de se créer des structures apparentées sous forme d'OSBL pour avoir les coudées franches. Il est ridicule de devoir se priver des ressources présentes dans un office quand on veut agir comme développeur social. La Loi de la SHQ doit cesser de cantonner les offices d'habitation au simple rôle de gestionnaire d'immeubles pour plutôt leur octroyer un mandat de développement régional du logement social avec les ressources et les moyens appropriés.

Pourquoi ne pas aussi leur permettre d'avoir la maîtrise d'œuvre de leurs chantiers en s'inspirant des pratiques de l'Office d'habitation de Rimouski-Neigette et d'utiliser immédiatement tous les terrains à leur disposition pour densifier, lorsque possible, les 2 879 ensembles immobiliers HLM qui existe au Québec ? La Loi sur les cités et villes est un carcan pour les offices qui ne peuvent rivaliser avec le secteur privé. La ministre réclame de l'agilité et de la rapidité en pleine pénurie de main d'œuvre alors il faut permettre aux développeurs publics de prendre des ententes à moyen terme avec des partenaires du secteur de la construction.

- Des changements législatifs devraient aussi permettre de mettre en place une formule de prêts sans intérêt, peut-être avec l'équité des HLM dont les hypothèques sont à échéance, afin d'autoriser les offices d'habitation à retirer rapidement des immeubles du marché spéculatif et de les rénover. 30 % des 62 594 unités HLM au Québec, soit 19 115 logements, appartiennent aux villes ou aux offices et ils sont libres d'hypothèque. Sans même augmenter le ratio d'endettement du gouvernement du Québec, les offices pourraient profiter d'un fonds de 5 milliards \$ en utilisant l'effet de levier de leurs propriétés pour développer de nouveaux logements sociaux.
- Notre fédération a déposé en septembre 2022 à la ministre responsable de l'Habitation une proposition pour réaliser une nouvelle génération de HLM en collaboration avec les municipalités et les offices d'habitation. Dans les prochains mois ou prochaines années, cette initiative du gouvernement du Québec pourrait peut-être être bonifiée par nos impôts à Ottawa.

Comme lors de la précédente grande crise du logement des années 50, le gouvernement du Québec doit prendre la décision courageuse de lancer un vaste chantier de construction de logements à bas loyer. Non seulement celui-ci aura un effet bénéfique durable pour les ménages à faible revenu les plus vulnérables mais

il contribuerait à maintenir un taux de vacance salubre pour ralentir les appétits démesurés du marché spéculatif. Une étude réalisée<sup>1</sup> en avril 2023 pour le compte du Regroupement des offices d'habitation du Québec conclut que chaque tranche de 12 500 nouvelles unités de logement social permettrait de réduire le taux de pauvreté de 0,8 point de pourcentage et aurait un coût réel de 0.66 \$ pour chaque dollar public.

Notre proposition pour une nouvelle génération de HLM construits par Québec dans un partenariat à 80/20 avec les municipalités peut se résumer ainsi :

**80%** des coûts totaux seraient assumés directement par le gouvernement du Québec qui financerait les coûts de construction et **20%** par la municipalité qui fournirait les terrains. Les villes en possèdent déjà ou pourront en acquérir grâce à leur droit de préemption. Les offices d'habitation seraient responsables de la réalisation et de la gestion des immeubles.

Contrairement au programme HLM qui demandait au gouvernement du Québec et aux villes de s'engager sur 35 ou 50 ans, l'investissement serait prévisible et à court terme. Les offices d'habitation auraient le mandat de s'assurer que les coûts d'exploitation ne dépassent pas la capacité de payer des locataires. Au besoin, des suppléments au loyer pourraient être accordés aux ménages les plus pauvres.

**80%** des logements seraient attribués aux demandeurs inscrits sur les listes d'attente des HLM tandis que **20%** des logements seraient attribués selon les besoins identifiés par la municipalité participante.

Pour conclure, nous souhaiterions réaffirmer que la gravité de la crise actuelle commande des actions législatives et concrètes sans précédent pour permettre notamment aux offices d'habitation de jouer un rôle majeur de développeur dans chaque région du Québec pour rapidement augmenter le pourcentage de logement sociaux accessibles aux ménages locataires.

C'est cette responsabilité de l'état qui a d'ailleurs conduit, il y a plus de cinquante ans, à l'adoption de la Loi sur la Société d'habitation du Québec qui lui fixe la grande mission « *de mettre à la disposition des citoyens du Québec des logements à loyer modique ou à loyer modeste* ». Il revient maintenant à la ministre responsable de l'Habitation et à son gouvernement d'être à la hauteur de ce mandat devant l'urgence qui est la nôtre.

## 8. Synthèse de nos recommandations

- A. Nous suggérons de modifier l'article 19 du projet de loi en biffant : « *ou dans le cadre d'un projet visant la réalisation de logements abordables.* » pour le remplacer par : « *aux conditions qu'elle maintienne ou augmente le nombre d'unités à loyer modique avec l'assentiment des locataires concernés.* »

---

<sup>1</sup> Impacts économiques et sociaux des investissements en logements sociaux, ROHQ, avril 2023.

- B. Nous suggérons d'apporter une précision à l'article 20 afin de bien couvrir les offices d'habitation et nous appuyons les articles 21 et 22 qui viennent baliser l'exercice d'une tutelle et la durée de l'inéligibilité à siéger suite une révocation des mandats des administrateurs. Une telle modification à l'article 22 devrait également être apportée à l'article 41 du Code de déontologie des dirigeants et des administrateurs d'un office d'habitation, adopté en vertu de l'article 86.1 de la Loi de la SHQ.
- C. Pour autoriser la colocation dans les HLM du Québec, les règlements d'attribution et de location d'un logement à loyer modique devraient être modifiés.
- D. La Loi de la Société d'habitation du Québec, de même que la Loi des cités et villes, devraient être modifiées pour mieux reconnaître et faciliter le mandat de développer du logement social confié aux offices d'habitation du Québec.
- E. Apporter des changements législatifs pour permettre aux offices d'habitation d'être maître d'œuvre dans la construction, de bénéficier de prêts sans intérêt sur l'équité des HLM et de densifier lorsque possible les 2 879 ensembles immobiliers HLM existant.
- F. Des mesures urgentes devraient être prises pour relancer la construction massive d'une deuxième génération de HLM au Québec en collaboration avec les villes et en exigeant une contribution du fédéral.

Vous remerciant pour l'attention que vous porterez à nos recommandations.



Yves Dubé  
Président de la FLHLMQ