

Projet de loi n° 7 visant à réduire la bureaucratie, à accroître
l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts
fonctionnaires

CFP-107M

C. P. PL 7

Loi réduire bureaucratie,
accroître efficacité de l'État,
imputabilité hauts fonctionnaires

**Pour atteindre pleinement l'objectif de mieux restructurer le
réseau des offices d'habitation**



Mémoire de la Fédération des locataires d'habitations à loyer
modique du Québec (FLHLMQ)

présenté à la Commission des finances publiques

Le 1er décembre 2025

PRÉSENTATION de la FLHLMQ

Depuis 1993, la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ) représente 66 600 ménages à faible revenu habitant dans des logements à prix modique administrés par une centaine d'offices d'habitation au Québec (excluant les HLM du Nunavik). Elle regroupe également plusieurs milliers de locataires vivant dans des immeubles construits en vertu de différents programmes de logements abordables depuis la fin des années 90 et gérés par les offices d'habitation.

Notre fédération est constituée de près de 300 associations de locataires et de 64 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.

Nous poursuivons deux objectifs fondamentaux :

- 1- S'assurer de la bonne gestion et de la pérennité du parc de logements publics au Québec en favorisant la participation des citoyen-ne-s aux principales décisions et en organisant l'entraide et la solidarité entre les locataires dans les immeubles ;
- 2- Collaborer avec les pouvoirs publics au développement de nouveaux logements HLM afin de répondre aux dizaines de milliers de ménages inscrits sur des listes d'attente dans toutes les régions du Québec.

Nous nous sommes particulièrement intéressés aux articles du Projet de Loi qui concernent les fusions d'offices soit les articles 351 à 356. Nous tenons toutefois à profiter du présent Mémoire pour exprimer notre opposition à la fusion du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome (FAACA) avec le Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS), prévue par le chapitre IV (titre II) du Projet de loi n° 7. Nous demandons le maintien du FAACA comme structure indépendante relevant de la loi du ministère du Conseil exécutif.

CHAPITRE IV - SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC ET OFFICES D'HABITATION

Les articles 351 à 356 permettent, en modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec de simplifier le processus de fusion entre les offices d'habitation. Notre Fédération appuie les objectifs de regrouper les offices afin que ces derniers offrent de meilleurs services et se réjouit que des simplifications soient prévues dans le projet de Loi 7.

Les articles 351 et 352 permettront à la ministre de délivrer les autorisations et les lettres patentes sans passer par le lieutenant-gouverneur, ce qui représente un gain de temps de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois.

Les articles 354 à 356 permettront la fusion d'offices régionaux et d'offices municipaux plutôt que de limiter les fusions entre offices municipaux. Cette simplification s'imposait dans le contexte où des offices régionaux ont déjà parfois pris la place d'offices municipaux.

L'article 353 est certainement le plus intéressant puisqu'il apporte une réelle simplification administrative aux fusions. La nouvelle disposition apportée par l'article 353, disposition que nous appellerons « absorption », permettra à des OH administrant moins de 100 logements de se regrouper au sein d'un office en comptant au moins 300. On peut penser, par exemple, à l'OH de Montebello avec 15 logements qui pourra intégrer l'OH de l'Outaouais qui en administre déjà 2681. Auparavant, une telle fusion aurait exigé la constitution d'un nouvel office car les intégrations étaient légalement impossibles.

Ainsi, l'article 353 du projet de loi propose de remplacer l'article 58.1 de la loi actuelle par le texte suivant :

«58.1. Des offices peuvent être fusionnés.

Les offices qui projettent une fusion doivent conclure à cette fin une entente contenant les termes et conditions de la fusion, la manière de la réaliser et tout autre renseignement nécessaire à la réalisation de la fusion, y compris ceux relatifs à l'administration et au fonctionnement de l'office (...)

Lorsqu'un office qui administre au moins 300 logements situés dans des immeubles d'habitation à loyer modique projette une fusion avec un office qui administre au plus 35 % de ce nombre de logements, le premier office peut absorber le deuxième, auquel cas l'entente doit en outre indiquer le nombre de logements administrés par chacun des offices qui projettent de fusionner.

Les offices qui ont conclu une entente de fusion doivent, par une requête conjointe, demander au ministre la délivrance de lettres patentes confirmant la fusion. (...)

Le ministre peut, aux conditions qui sont énoncées dans la requête, délivrer des lettres patentes constituant l'office issu de la fusion en confirmant la fusion par absorption. Ces lettres patentes sont enregistrées par le ministre de la Justice et un avis de leur délivrance est publié à la Gazette officielle du Québec. (...) ».

Un amendement à l'article 353 est nécessaire

La FLHLMQ appuie cette simplification dans le processus des fusions mais considère que la règle du 35% est inutilement limitative et ne permettra pas d'atteindre pleinement l'objectif visé en termes de regroupement. De plus, cette norme de 35 % ne repose sur aucune obligation légale ou règle contractuelle.

Au moins deux analyses réalisées au fil des ans pour le compte de la SHQ ont démontré que le nombre minimal de logements administrés par un office pour être pleinement efficace devrait être d'au moins 300 logements, sinon plus.

Le Québec compte actuellement 33 OH de moins de 100 logements avec du personnel à temps partiel mais également 31 OH de moins de 300 logements. Si le ratio de 35 % pour autoriser une absorption ne posera aucun problème dans le cas des 33 OH de moins de 100 logements, il risque cependant d'être inapplicable dans un bon nombre des 31 OH de 100 à 299 logements.

Prenons simplement l'exemple de l'OH du secteur Sud Lac-Saint-Jean Est qui, avec ses 138 logements, ne pourrait être intégré à l'OH Jeannois, avec 349 logements, même si celui-ci en assure déjà la gestion car le ratio serait de 39 %. Il y a plusieurs autres cas semblables où des offices qui ont déjà fusionné, dans les dernières années, devraient, encore une fois, revivre le processus de création d'un nouvel office pour inclure les retardataires. C'est pourtant précisément ce que le projet de loi dit vouloir éviter.

C'est pourquoi la FLHLMQ propose l'amendement suivant :

Dans l'article 353 du projet de Loi, **remplacer** « *Lorsqu'un office qui administre au moins 300 logements situés dans des immeubles d'habitation à loyer modique projette une fusion avec un office qui administre au plus 35 % de ce nombre de logements, le premier office peut absorber le deuxième, auquel cas l'entente doit en outre indiquer le nombre de logements administrés par chacun des offices qui projettent de fusionner.* » **PAR** « *Lorsqu'un office qui administre au moins 300 logements situés dans des immeubles d'habitation à loyer modique projette une fusion avec **un office de moins de 300 logements de la même région**, le premier office peut absorber le deuxième, auquel cas l'entente doit en outre indiquer le nombre de logements administrés par chacun des offices qui projettent de fusionner.* »

Nous introduisons la notion de moins de 300 logements pour limiter les cas d'absorption car nous considérons que les dispositions actuelles de la Loi de la SHQ portant sur la constitution d'un nouvel office sont suffisantes et correspondent mieux au besoin de définir les règles d'une fusion dans des offices de plus grandes tailles.

Nous introduisons aussi une limite régionale dans le cas des absorptions car l'expérience des dernières années nous démontre clairement que le chevauchement de régions rend plus difficile la concertation avec les autres organismes partenaires, notamment ceux du réseau de la Santé et des services sociaux qui œuvrent également dans le parc HLM. Cela vient miner la valeur ajoutée d'un regroupement des forces sur une base régionale.

Ajout d'un amendement afin de donner à la ministre le pouvoir qui est le sien de décréter les absorptions

Ceci dit, il est évident que cette simplification du processus de fusion ne permettra pas d'atteindre pleinement l'objectif visé de mettre fin au système à deux vitesses qui perdure dans le réseau des OH malgré les nombreuses tentatives pour y parvenir. D'ailleurs, déjà plusieurs modifications ont été apportées à la Loi de la SHQ pour favoriser les fusions volontaires d'offices, notamment aux articles 58.0.1 et 58.0.4.

Au cours des quinze dernières années, sous le PLQ et la CAQ, la SHQ a multiplié les appels au regroupement volontaire en partenariat avec l'UMQ, la FQM, le ROHQ et notre fédération avons parcouru les différentes régions du Québec pour en expliquer les nombreux avantages pour les services aux citoyen.ne.s. Cette pédagogie a permis de faire passer le réseau de 508 offices à une centaine. C'est donc plus de 400 offices qui ont, de bonne foi, participé au regroupement de leurs forces pour être plus à même de bien gérer et de développer le logement public dans leur région. Il reste cependant 33 OH de moins de 100 logements et 31 OH de moins de 300 logements qui n'ont pas fait tous les efforts nécessaires pour donner de meilleurs services à leur population.

Suite à l'adoption de cet autre assouplissement permettant les fusions volontaires, il sera plus que temps que la ministre de l'habitation fixe une date butoir aux OH récalcitrants de moins de 300 logements afin qu'ils conviennent de la meilleure forme de regroupement volontaire dans leur région. Suite à cet ultimatum, la ministre devrait avoir le courage politique d'utiliser le pouvoir qui est le sien de décréter des fusions d'OH conformément aux articles actuels 58.1.1 et 58.1.2 de la Loi de la SHQ. Elle serait ainsi conséquente avec le discours de la SHQ qui affirme que les offices à caractère régional peuvent offrir de bien meilleurs services d'ensemble à la population. Il est important de compléter la réforme structurelle du réseau des OH afin de pouvoir mieux gérer, mieux rénover et continuer de développer le parc HLM dans tout le Québec.

C'est pourquoi la FLHLMQ propose l'amendement suivant :

Amender l'article 354 du projet de Loi 7 qui permet à la ministre de **décréter** la constitution d'un office dans la Loi sur la SHQ (article 58.1.1) afin de préciser que cette constitution peut aussi bien découler d'une fusion que d'une absorption en vertu de l'article 58.1 amendé.

Résumé des recommandations de la FLHLMQ

Concernant la fusion des OH

1. Remplacer le deuxième paragraphe de l'article 353 par « Lorsqu'un office qui administre au moins 300 logements situés dans des immeubles d'habitation à loyer modique projette **une fusion avec un office de moins de 300 logements de la même région**, le premier office peut absorber le deuxième, auquel cas l'entente doit en outre indiquer le nombre de logements administrés par chacun des offices qui projettent de fusionner. »
2. Amender l'article 354 du projet de Loi 7 qui permet à la ministre de **décréter** la constitution suite à une fusion ou une absorption.

Concernant le financement de l'action communautaire autonome

3. Retirer le chapitre IV (titre II) prévoyant la fusion du FAACA avec le FQIS.
4. Maintenir le FAACA comme structure indépendante avec son mandat spécifique de soutien aux organismes de défense collective des droits.

Yves Dubé
Président de la FLHLMQ

2520, avenue Lionel-Groulx, suite 202
Montréal (Québec)
H3J 1J8
info@flhlmq.com