



**Centrale des syndicats
du Québec**

CAT - 023M

C.P. PL 20

Loi édictant la Loi visant favoriser
accès logement modifiant dispositions domaine habitation

**Centralisons
nos forces**

Mémoire sur le projet de loi n° 20

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire, dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 20, Loi édictant la Loi visant à favoriser l'accès au logement et modifiant diverses dispositions concernant le domaine de l'habitation

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Mars 2026

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 225 000 membres, dont environ 125 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres; s'ajoute également l'AREQ, le mouvement des personnes retraitées CSQ.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines des services éducatifs à la petite enfance, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs plus de 80 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de 35 ans et moins.

Introduction

C'est avec un intérêt marqué que la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) participe à cette consultation sur le projet de loi n° 20 visant à favoriser l'accès au logement. Nous saluons l'initiative du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation de s'attaquer à l'un des enjeux sociaux les plus pressants de notre époque. Toutefois, notre analyse approfondie du projet de loi nous amène à constater un écart important entre les ambitions affichées et les moyens réellement mis en œuvre pour résoudre la crise du logement.

Cette consultation arrive à un moment charnière : le Québec traverse la pire crise du logement de son histoire récente. Les taux d'inoccupation demeurent dramatiquement bas, les loyers ont explosé de 34 % à 53 % entre 2021 et 2025¹, et près de 51 000 ménages attendent désespérément un logement social². Un locataire sur quatre consacre 30 % ou plus de son revenu au logement³, une proportion qui ne cesse d'augmenter et qui condamne des milliers de familles à faire des choix déchirants entre se loger, se nourrir et se soigner.

Déjà, en 2013, un rapport d'importance intitulé *Urgence en la demeure*, produit par la Commission populaire itinérante sur le droit au logement, brossait un portrait troublant de la situation au Québec⁴. Après avoir parcouru les 17 régions administratives du Québec et recueilli les témoignages de 151 personnes directement affectées de même que ceux provenant de 200 groupes, les commissaires affirmaient d'emblée : « La Commission a acquis la certitude qu'au Québec, il y a une crise du logement. » Plus de dix ans ont passé, et les problèmes qu'ils avaient identifiés se sont aggravés et ont pris une ampleur encore plus dramatique.

Puis, la « financiarisation » du marché immobilier est arrivée au tournant des années 2010, donnant un coup de grâce à l'accessibilité au logement. Comment protéger les conditions de vie d'une famille dont le loyer augmente de 15 % en une

¹ REGROUPEMENT DES COMITÉS LOGEMENTS ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU QUÉBEC (2025). *Les données de la SCHL révèlent l'ampleur de la crise du logement au Québec* (11 décembre). Repéré au rclalq.qc.ca/2025/12/les-donnees-de-la-schl-revelent-lampleur-de-la-crise-du-logement-au-quebec/.

² INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2024). *Portrait des logements sociaux et abordables au Québec* (19 juin). Repéré à statistique.quebec.ca/fr/communiquel/portrait-logements-sociaux-et-abordables-quebec.

³ BOUCHER, Geoffroy (2024). « La crise du logement risque d'exacerber les inégalités au Québec », [En ligne] (31 janvier). [observatoiredesinegalites.com/marche-locatif-crise-logement/] (Consulté le 18 mars 2026).

⁴ COMMISSION POPULAIRE ITINÉRANTE SUR LE DROIT AU LOGEMENT (2013). *Urgence en la demeure : Rapport de la Commission populaire itinérante sur le droit au logement*, [En ligne], 101 p. [rapru.qc.ca/wp-content/uploads/2013/11/RapportFinalComplet.pdf].

seule année⁵? Comment ne pas faire basculer cette famille dans l'arbitraire, alors qu'elle peut être évincée de son logement sous le couvert d'une rénoviction déguisée? Comment garantir un toit à nos concitoyennes et concitoyens, alors que des fonds d'investissement achètent des centaines d'immeubles pour en maximiser le rendement financier, sans se soucier de la réalité sociale? Et que dire de l'aliénation possible du patrimoine immobilier public à des promoteurs privés, sans garantie qu'il servira véritablement au logement social?

Cette consultation s'avère très importante, néanmoins notre inquiétude demeure profonde. Le projet de loi n° 20, dans sa rédaction actuelle, constitue essentiellement une réforme administrative. Il vise à améliorer la gestion des logements sociaux existants, ce qui est bienvenu, mais il ne s'accompagne d'aucun engagement financier du gouvernement pour construire les milliers de logements dont la population a besoin. Plus préoccupantes encore, certaines dispositions du projet de loi risquent d'affaiblir l'un des piliers du logement social québécois : les coopératives d'habitation.

L'ensemble des membres de la CSQ est directement touché par cette crise. Le personnel de l'éducation, de la santé et des services sociaux, du communautaire, de la petite enfance et du secteur municipal, toutes et tous des travailleuses et travailleurs essentiels pour faire fonctionner nos services publics, peine de plus en plus à se loger décemment. Plusieurs doivent s'éloigner de leur lieu de travail, s'endetter dangereusement ou tolérer des conditions de logement inacceptables. Cette situation nuit non seulement à leur qualité de vie, mais aussi à la capacité du Québec d'attirer et de retenir le personnel qualifié dont nos services publics ont besoin.

Notre souhait est donc double. D'une part, nous demandons que des modifications substantielles soient apportées au projet de loi pour préserver l'autonomie des coopératives d'habitation, pour garantir que les immeubles publics soient réservés au logement social, et pour encadrer la mixité sociale. D'autre part, nous recommandons fortement au gouvernement du Québec d'accompagner ce projet de loi d'investissements massifs et d'objectifs clairs pour la construction de logements sociaux. Sans ces deux volets, législatif et financier, le projet de loi n° 20 demeurera une réorganisation bureaucratique qui ne réglera pas la crise.

Dans ce mémoire, nous présenterons d'abord le contexte actuel de la crise du logement au Québec. Nous analyserons ensuite en détail le contenu du projet de loi n° 20 et ses principales lacunes, tout en l'évaluant à la lumière des quatre orientations adoptées par la CSQ en matière de logement. De même, nous examinerons les risques particuliers que pose ce projet de loi pour les coopératives d'habitation, puis formulerons des recommandations de modifications législatives

⁵ BELZILE, Delphine (2024). « Les listes d'attente pour un logement social explosent », *La Tribune*, [En ligne] (4 juin). [latribune.ca/actualites/actualites-locales/2024/06/03/les-listes-dattente-pour-un-logement-social-explosent-3KQYSGCELZCJHFJW6LVPY4POQ4/].

pour l'améliorer. Finalement, nous présenterons nos recommandations au gouvernement du Québec concernant les investissements et les politiques publiques qui doivent accompagner ce projet de loi pour véritablement résoudre la crise du logement.

Le logement est un droit fondamental. Il est temps que nos lois et nos politiques publiques reflètent pleinement cette réalité.

1. Le guichet unique centralisé et l'autonomie des coopératives

Description des dispositions du projet de loi

Le chapitre 1 du projet de loi n° 20 prévoit la création d'un guichet unique destiné aux demandes de logements à loyer abordable ou modique. Plus précisément, l'article 5 stipule que le gouvernement désignera, par règlement, un organisme responsable de la gestion de ce guichet unique. Cet organisme aura pour mandat de créer et de maintenir à jour deux registres distincts : un pour les logements à loyer abordable et un pour ceux à loyer modique.

L'article 6 prévoit que l'organisme désigné dressera des listes d'admissibilité selon les critères qui seront établis par règlement. Ces listes permettront de déterminer, de manière normalisée, quelles personnes seront admissibles aux logements à loyer abordable ou modique. L'article 7, quant à lui, imposera une obligation d'adhésion au guichet pour les locateurs qui rempliront certaines conditions, lesquelles seront également précisées par règlement.

En résumé, le projet de loi vise à centraliser et à uniformiser l'ensemble du processus de demande et d'attribution des logements sociaux et abordables au Québec.

Les avantages potentiels de cette approche

La CSQ reconnaît que la création d'un guichet unique présente certains avantages indéniables. Premièrement, un tel système peut améliorer considérablement la transparence dans l'attribution des logements sociaux. En centralisant les demandes dans un registre unique, on limite les risques de favoritisme, d'arbitraire ou de traitement inéquitable qui peuvent parfois survenir lorsque chaque organisme gère ses propres listes de manière isolée.

Deuxièmement, un guichet centralisé peut faciliter l'accès à l'information pour les personnes à la recherche d'un logement social. Plutôt que d'avoir à entreprendre des démarches auprès de plusieurs organismes, la demande peut passer par l'entremise d'un seul point de contact. Cela simplifie le processus, particulièrement pour les personnes vulnérables ou celles qui rencontrent des difficultés avec les démarches administratives.

Troisièmement, la normalisation des listes d'admissibilité peut contribuer à une plus grande équité entre les régions du Québec. Le fait d'évaluer les personnes demandeuses selon les mêmes critères pourrait réduire les disparités de traitement qui existent actuellement entre les différents organismes.

Ces avantages potentiels méritent d'être soulignés. La CSQ appuie l'intention du gouvernement d'améliorer l'équité et la transparence dans l'accès au logement social.

Le problème majeur : la menace à l'autonomie des coopératives

Cependant, l'application uniforme de ce guichet centralisé à tous les types de logements sociaux pose un problème majeur pour les coopératives d'habitation. Ces dernières ne sont pas de simples propriétaires privées offrant des logements abordables : elles constituent un modèle distinct de logement social, fondé sur des principes et un fonctionnement qui leur sont propres.

Les coopératives d'habitation : un modèle fondé sur l'autonomie

Les coopératives d'habitation sont régies par la *Loi sur les coopératives* et fonctionnent selon des principes reconnus internationalement. Selon l'Alliance coopérative internationale, une coopérative est définie comme « une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise détenue conjointement et contrôlée démocratiquement⁶ ».

Le principe d'autonomie est au cœur même de l'identité coopérative. Les coopératives sont des organisations démocratiques contrôlées par leurs membres, qui participent activement à l'établissement de leurs politiques et à la prise de décisions⁷. Dans le contexte des coopératives d'habitation, cela signifie que les membres, qui sont aussi les résidentes et résidents, décident collectivement de la gestion de leur milieu de vie, incluant des décisions aussi fondamentales que la sélection de leurs futurs voisins et voisines.

Ce processus de sélection n'est pas un caprice, mais bien une nécessité pour assurer la cohésion et le bon fonctionnement de la coopérative. Les membres doivent cohabiter, participer à la gestion démocratique, siéger à des comités, prendre des décisions collectives, effectuer des travaux ensemble et, souvent, s'entraider. La capacité de choisir les personnes qui se joindront à la communauté est donc essentielle pour maintenir l'harmonie et l'efficacité de la coopérative.

⁶ ALLIANCE COOPÉRATIVE INTERNATIONALE [s. d.]. *Identité, valeurs et principes coopératifs*, [En ligne]. [ica.coop/fr/cooperatives/identite-cooperative] (Consulté le 18 mars 2026).

⁷ FÉDÉRATION DE L'HABITATION COOPÉRATIVE DU QUÉBEC [s. d.]. *Mission, principes et valeurs*, [En ligne]. [fhcq.coop/fr/mission] (Consulté le 18 mars 2026).

Comment le guichet centralisé menace cette autonomie

L'obligation d'adhérer au guichet centralisé, comme prévu à l'article 7, impose aux coopératives un processus d'attribution qui ne tient pas compte de leurs spécificités. Si les coopératives sont tenues d'accepter les candidates et candidats selon l'ordre d'une liste d'admissibilité établie par un organisme externe, elles perdent leur pouvoir de sélectionner leurs membres selon leurs propres critères et valeurs.

Or, au fil des décennies, les coopératives ont mis en place des processus de sélection qui tiennent compte des éléments impossibles à saisir dans une liste normalisée : la volonté de participer à la vie démocratique, la compatibilité avec les valeurs coopératives, la capacité et l'intérêt à contribuer aux comités et à la gestion collective, ou encore la « chimie » entre les personnes appelées à cohabiter et à collaborer pendant plusieurs années.

Un processus d'attribution mécanique, basé uniquement sur des critères de revenus et sur une position dans une liste d'attente, risque d'affecter à une coopérative des personnes qui n'adhèrent pas aux valeurs coopératives ou qui ne manifestent aucun intérêt pour la participation démocratique. Cela pourrait, à terme, fragiliser le modèle coopératif lui-même et le réduire à un simple immeuble locatif avec, comme seule différence, une structure de propriété collective.

Les conséquences à long terme

Si le projet de loi est adopté tel quel, nous risquons d'assister à une dénaturalisation progressive du modèle coopératif. Les coopératives seraient alors réduites à de simples gestionnaires de logements sociaux, sans réel pouvoir sur la composition de leur communauté. La participation démocratique, déjà fragile dans certaines coopératives, pourrait s'effondrer complètement si les membres n'ont pas choisi de rejoindre une coopérative, mais y ont simplement été désignés.

À plus long terme, cela pourrait même freiner la création de nouvelles coopératives. Pourquoi un groupe de citoyennes et citoyens investirait-il toute l'énergie nécessaire pour mettre sur pied une coopérative d'habitation si, pour finir, il n'a aucun contrôle sur les personnes qui pourront en devenir membres?

Le Québec compte actuellement environ 1 300 coopératives d'habitation qui logent plus de 30 000 ménages⁸. Ce modèle a fait ses preuves depuis plus de 50 ans. Il serait tragique de l'affaiblir au moment même où nous avons besoin de renforcer et de multiplier toutes les formes de logement social.

⁸ CONFÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION (2023). *Portrait du mouvement coopératif en habitation au Québec*, [En ligne]. [\[guide.cooperativehabitation.coop/chapitres/le-mouvement-des-cooperatives-dhabitation/\]](https://www.confederationcooperatives.org/fr/guide-cooperativehabitation-coop/chapitres/le-mouvement-des-cooperatives-dhabitation/) (Consulté le 18 mars 2026).

Une solution existe : le régime adapté

Il est tout à fait possible de concilier les objectifs légitimes de transparence et d'équité du gouvernement avec le respect de l'autonomie des coopératives. D'autres compétences ont réussi à le faire. Par exemple, certaines provinces canadiennes et plusieurs pays européens ont mis en place des systèmes qui permettent aux coopératives de maintenir leur processus de sélection tout en s'assurant du respect des principes d'équité et de non-discrimination.

Une telle approche pourrait prendre la forme d'un régime adapté pour les coopératives. Ce régime pourrait exiger que les coopératives :

- publient leurs critères de sélection de manière transparente;
- démontrent que ces critères sont liés aux exigences légitimes de la vie au sein d'une coopérative d'habitation;
- rendent compte régulièrement à la Société d'habitation du Québec (SHQ) de leur processus d'attribution;
- offrent un mécanisme de recours pour les candidates et candidats qui s'estimeraient victimes de discrimination.

Cette approche permettrait d'atteindre les objectifs du projet de loi – transparence, équité, reddition de comptes – tout en préservant l'autonomie qui est essentielle au fonctionnement et à l'identité des coopératives d'habitation.

L'importance du dialogue social

Nous constatons également que, dans l'élaboration du projet de loi n° 20, les fédérations de coopératives d'habitation ne semblent pas avoir été véritablement consultées quant aux effets que pourrait avoir le guichet centralisé sur leur modèle. Pourtant, ces fédérations, dont la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH) ainsi que les fédérations régionales, possèdent une expertise de plusieurs décennies sur le fonctionnement du modèle coopératif.

La CSQ croit fermement au dialogue social comme mécanisme essentiel d'élaboration de politiques publiques. Lorsqu'une loi touche directement un secteur d'activité, les acteurs doivent être non seulement consultés, mais véritablement intégrés au processus décisionnel. Ce dialogue est d'autant plus important lorsqu'il s'agit d'organismes communautaires et coopératifs qui représentent des milliers de citoyennes et citoyens.

La création d'un comité consultatif permanent réunissant la SHQ, les fédérations de coopératives et d'autres parties prenantes (dont la CSQ) permettrait de veiller à ce que les modalités d'application du guichet centralisé respectent pleinement les spécificités du modèle coopératif. Ce comité pourrait également jouer un rôle

déterminant dans l'élaboration des règlements encadrant les articles 5 à 7 du projet de loi.

Ainsi, la CSQ fait la recommandation suivante :

Recommandation 1

De modifier les articles 5 à 7 du projet de loi n° 20 afin de prévoir un régime adapté pour les coopératives d'habitation.

Ce régime adapté devrait permettre aux coopératives d'habitation de maintenir leur processus démocratique de sélection des membres tout en garantissant le respect des principes d'équité, de transparence et de non-discrimination.

Plus explicitement, les coopératives devraient :

1. Être exemptées de l'obligation d'adhésion au guichet centralisé prévue à l'article 7, ou bénéficier d'un régime distinct.
2. Rendre publics leurs critères de sélection et leurs processus d'admission de manière transparente.
3. Rendre compte annuellement à la SHQ de leurs pratiques d'attribution.

De plus, la CSQ recommande l'ajout d'un article pour la création d'un comité consultatif permanent réunissant la SHQ, les fédérations de coopératives d'habitation et d'autres parties prenantes pour élaborer les modalités d'application du guichet centralisé de manière à respecter les spécificités du modèle coopératif et pour assurer le suivi des effets de ces mesures.

2. L'aliénation des immeubles excédentaires et le patrimoine public

L'article 19 du chapitre 2 du projet de loi n° 20 modifie l'article 92 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* pour permettre au ministre d'aliéner des immeubles excédentaires de l'État « à toute personne » à des fins d'habitation. Le nouvel article prévoit que l'aliénation peut être consentie à titre gratuit lorsque l'acquéreur est une coopérative d'habitation, un organisme sans but lucratif (OBNL) ou un office d'habitation, et que l'immeuble est destiné à des logements sociaux, abordables ou réservés à une clientèle étudiante. Toutefois, le nouvel article permet également l'aliénation payante à toute personne, y compris à des promoteurs privés, sans imposer de conditions strictes sur le type de logement qui sera créé.

Un potentiel important, mais mal encadré

Le Québec possède un patrimoine immobilier public considérable. Le gouvernement détient des centaines d'immeubles qui, pour diverses raisons, deviennent des biens excédentaires. Plusieurs de ces immeubles, par leur localisation et leurs caractéristiques, pourraient être convertis en logements sociaux. La possibilité de céder gratuitement ces immeubles aux coopératives et aux OBNL est donc une mesure potentiellement très positive. Elle permettrait d'augmenter le parc de logements sociaux sans que l'État ait à assumer les coûts d'acquisition des terrains et des bâtiments.

Cependant, cette mesure comporte trois lacunes majeures qui risquent d'en annuler complètement les bénéfices potentiels.

Première lacune : aucune priorité légale

L'article 19 stipule que le ministre peut aliéner des immeubles gratuitement aux coopératives et aux OBNL, mais n'impose aucune obligation de le faire et n'établit pas de priorité légale en faveur du logement social. Le texte mentionne l'aliénation « à toute personne », ce qui place les promoteurs privés sur le même pied que les organismes à but non lucratif. Sans priorité légale claire, le ministre conserve une discrétion complète pour décider à qui vendre ou céder chaque immeuble.

Dans les faits, cette formulation vague ouvre la porte à ce que les immeubles excédentaires soient vendus au plus offrant plutôt que d'être réservés au logement social. Les promoteurs privés, qui ont accès au financement bancaire et aux capitaux d'investissement, peuvent agir rapidement et offrir des sommes importantes. À l'inverse, les coopératives et les OBNL, qui dépendent de programmes de subventions et dont les processus décisionnels sont démocratiques, nécessitent plus de temps et disposent d'une capacité financière limitée.

Deuxième lacune : aucune garantie d'utilisation

L'article 19 ne contient aucune condition stricte sur le type de logement qui devra être créé si l'immeuble est vendu à un promoteur privé. L'expression « fins d'habitation » s'avère extrêmement vague : elle inclut aussi bien le logement social que les condos de luxe ou les locations touristiques de type « Airbnb ». Rien n'empêche qu'un immeuble public, acquis avec les taxes des contribuables, soit transformé en appartements haut de gamme accessibles uniquement aux personnes fortunées.

L'absence de cette condition est d'autant plus préoccupante que nous traversons une crise de logement majeure. Chaque immeuble public cédé au secteur privé sans l'obligation d'y développer du logement abordable constitue une occasion manquée d'augmenter l'offre de logements sociaux. Pire encore, ces immeubles peuvent

favoriser la spéculation immobilière et risquent de réduire le parc de logements accessibles, aggravant ainsi la crise.

Troisième lacune : aucun financement pour la conversion

Même si un immeuble est remis gratuitement à une coopérative ou à un OBNL, cela ne signifie pas que l'organisme pourra effectivement le convertir en logements. Les immeubles gouvernementaux excédentaires sont souvent des immeubles de bureaux, des écoles désaffectées ou des bâtiments institutionnels qui nécessitent des travaux majeurs de rénovation et de conversion pour devenir des logements habitables. Ces travaux peuvent coûter des dizaines de millions de dollars⁹.

Or, le projet de loi n° 20 ne prévoit aucun budget pour financer ces conversions. Sans financement, la cession gratuite devient largement symbolique : les coopératives et les OBNL se retrouvent propriétaires d'immeubles qu'ils n'ont pas les moyens de transformer. Dans ces circonstances, il est fort probable que les immeubles restent vacants ou que les organismes soient forcés de les revendre... possiblement au secteur privé.

Des solutions claires existent

Ces trois lacunes peuvent être corrigées par des modifications législatives précises. Il faut d'abord établir une priorité légale claire en faveur des coopératives, des OBNL et des offices d'habitation. Ensuite, si un immeuble doit être vendu à un promoteur privé, il convient d'imposer des conditions strictes. Par exemple, l'exigence d'un minimum de 50 % d'unités abordables, l'interdiction de convertir les logements en condos, et l'instauration d'un droit de rachat par l'État si les conditions ne sont pas respectées. Enfin, bien que le financement ne puisse être inscrit dans le projet de loi, le gouvernement doit s'engager fermement à soutenir financièrement les coopératives et les OBNL afin de leur permettre la conversion des immeubles cédés.

Ainsi, la CSQ fait la recommandation suivante :

Recommandation 2

De modifier l'article 19 du projet de loi n° 20 afin d'établir une priorité légale claire en faveur du logement social.

Plus explicitement :

⁹ « Le logement abordable : un investissement collectif qui rapporte » (2025). Dans *Blogue de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)*, [En ligne] (20 octobre). [cmm.gc.ca/nouvelles/le-logement-abordable-un-investissement-collectif-qui-rapporte/] (Consulté le 18 mars 2026).

1. L'article 19 devrait être modifié de manière à prévoir que les immeubles excédentaires soient d'abord offerts aux coopératives d'habitation, aux OBNL d'habitation et aux offices d'habitation avant qu'ils puissent être mis en vente au secteur privé.
2. Si un immeuble est vendu à un promoteur privé, des conditions strictes doivent être imposées, notamment : l'exigence d'un minimum de 50 % d'unités abordables ou modiques, l'interdiction de transformer les logements en condos, et l'instauration d'un droit de rachat par l'État en cas de non-respect de ces conditions.
3. Un article devrait être ajouté pour créer un registre public des immeubles excédentaires disponibles, accessible aux coopératives et aux OBNL, afin d'assurer la transparence du processus.
4. Un article devrait être ajouté pour prévoir la création d'une enveloppe budgétaire dédiée à la conversion des immeubles excédentaires cédés aux coopératives et aux OBNL.

3. Les logements à loyer abordable et la mixité sociale

Le projet de loi n° 20 introduit une nouvelle catégorie de logements : les logements à loyer abordable, définis comme étant destinés à des locataires à revenus modestes (article 2). L'admissibilité sera déterminée par règlement, notamment selon un seuil de revenu maximal (article 10). Les articles 21 à 24 prévoient un mécanisme de contrôle des revenus : les locataires devront transmettre des renseignements sur leurs revenus (article 18), et si leurs revenus dépassent le seuil établi, une compensation pourra être exigée ou le bail pourra être résilié (articles 21 à 24). Bien que ces dispositions visent à assurer que les logements abordables profitent véritablement aux personnes qui en ont besoin, leur application aux coopératives d'habitation soulève un problème majeur.

La mixité sociale : une richesse des coopératives

Les coopératives d'habitation du Québec accueillent une diversité socioéconomique qui constitue l'une de leurs grandes forces. Selon les données de la CQCH, environ 55 % des ménages en coopérative ont un revenu annuel inférieur à 40 000 dollars, tandis que près de 20 % gagnent plus de 60 000 dollars par année¹⁰. Cette mixité n'est pas un accident : elle est recherchée et valorisée par le mouvement coopératif.

¹⁰ CONFÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION (2022). *Enquête socioéconomique sur le profil des membres de coopératives d'habitation 2022*, [En ligne]. [\[https://cooperativehabitation.coop/wp-content/uploads/2024/01/CQCH_Enquete_Socioeconomique_WEB_sans-annee.pdf\]](https://cooperativehabitation.coop/wp-content/uploads/2024/01/CQCH_Enquete_Socioeconomique_WEB_sans-annee.pdf).

La présence de membres de la classe moyenne et de la basse classe moyenne dans les coopératives apporte plusieurs avantages essentiels. D'abord, elle favorise la cohésion sociale en créant des milieux de vie diversifiés où les personnes de différents horizons se côtoient et s'entraident. Ensuite, elle permet un partage de compétences crucial pour la gestion démocratique : des membres ayant une formation en comptabilité, en gestion, en droit ou en entretien peuvent contribuer activement aux comités et à la bonne marche de la coopérative¹¹. Enfin, elle assure une viabilité financière plus stable, puisque les membres à revenus modérés contribuent aux charges communes sans créer une dépendance totale aux subventions gouvernementales.

Les coopératives offrent ainsi une solution de logement à la classe moyenne coincée : trop riche pour être admissible aux habitations à loyer modique (HLM), mais incapable de payer les loyers du marché privé. Cette classe moyenne inclut des travailleuses et travailleurs essentiels – personnel de l'éducation, de la santé et des services sociaux – qui peinent de plus en plus à se loger décemment dans les grandes villes.

Le risque d'appauvrissement des coopératives

Si les articles 21 à 24 s'appliquent aux coopératives sans exemption ou adaptation, les membres dont les revenus augmentent au-delà du seuil établi devront soit payer une compensation, soit quitter leur logement. Ce mécanisme risque de chasser progressivement les membres de la classe moyenne des coopératives, entraînant ainsi un appauvrissement systématique de ces organisations.

Les conséquences seraient graves. D'abord, une perte de compétences en gestion : si les membres ayant des formations professionnelles ou techniques quittent la coopérative lorsque leurs revenus augmentent, celle-ci perdra des ressources humaines précieuses pour son fonctionnement démocratique. Ensuite, un affaiblissement financier : la concentration exclusive de ménages à très faibles revenus fragilise l'équilibre budgétaire des coopératives et accroît leur dépendance aux subventions. Enfin, une déstabilisation des communautés : les coopératives fonctionnent sur la base de relations de confiance et d'entraide qui se construisent sur plusieurs années; le roulement forcé des membres mine ces liens essentiels.

Il est paradoxal et injuste qu'une personne, qui améliore sa situation économique — par exemple une préposée aux bénéficiaires qui devient infirmière auxiliaire ou un éducateur en CPE qui obtient un diplôme d'enseignement — doive être pénalisée pour sa mobilité sociale en perdant son logement ou en devant payer des frais supplémentaires.

¹¹ PARADIS, Lydia, et Paola DUCHAINE (2021). « Des logements moins chers, une gestion collective et pas de propriétaire unique : tout savoir sur ce modèle qui présente bien des atouts », *Écohabitation*, [En ligne] (11 mai). [<https://www.ecohabitation.com/guides/3298/les-cooperatives-dhabitations/>].

Le modèle coopératif fonctionne différemment

Il est important de comprendre que les coopératives d'habitation fonctionnent selon un modèle distinct de celui des HLM et du secteur privé. Dans les coopératives, les charges locatives sont basées sur les coûts réels de l'immeuble (hypothèque, taxes, entretien, assurances) divisés entre les membres, et non sur les revenus individuels. Elles disposent déjà de mécanismes d'ajustement : les membres à revenus modestes peuvent recevoir un supplément au loyer, tandis que les membres à revenus plus élevés paient le prix coutant. Ce système assure l'équité sans créer de distorsion.

Imposer un régime de compensation ou de résiliation basé sur un seuil de revenu uniforme méconnaît la spécificité du modèle coopératif et risque de générer des effets pervers qui mineront son fonctionnement.

Une exemption nécessaire

Pour éviter de compromettre la mixité sociale et la stabilité financière des coopératives, il serait nécessaire de les exempter du régime de compensation et de résiliation prévu aux articles 21 à 24, ou à tout le moins d'établir des seuils de revenus beaucoup plus élevés (80 000 dollars à 100 000 dollars plutôt que 40 000 dollars à 50 000 dollars) avec une période de transition substantielle (trois à cinq ans). De plus, le projet de loi devrait reconnaître explicitement que la mixité sociale constitue un objectif du modèle coopératif et un élément essentiel de sa viabilité financière et de sa gouvernance démocratique. Sans cette reconnaissance, nous risquons de transformer les coopératives en ghettos économiques, détruisant ainsi l'un des modèles de logement social les plus performants du Québec.

Ainsi, la CSQ fait la recommandation suivante :

Recommandation 3

D'exempter les coopératives d'habitation du régime de compensation et de résiliation prévu aux articles 21 à 24 du projet de loi n° 20.

1. D'ajouter un article au projet de loi reconnaissant explicitement que la mixité sociale constitue un objectif du modèle coopératif et un élément essentiel de sa viabilité financière et de sa gouvernance démocratique.
2. De créer un programme de soutien spécifique pour maintenir l'équilibre, au sein des coopératives, entre les logements subventionnés destinés aux ménages à faible revenu et les logements offerts au prix coutant pour la classe moyenne.

4. Les éléments positifs du projet de loi n° 20

Bien que la CSQ ait identifié des lacunes importantes dans le projet de loi n° 20, il faut reconnaître que certaines dispositions vont dans la bonne direction et méritent d'être soulignées. Ces avancées, bien qu'insuffisantes pour régler la crise du logement, représentent néanmoins des améliorations concrètes pour les locataires québécois.

La fermeture d'une faille d'exemption importante (article 29)

L'article 29 du projet de loi apporte une modification cruciale : la SHQ sera automatiquement subrogée dans les droits du locataire pour faire fixer le loyer auprès du Tribunal administratif du logement (TAL). L'élément le plus important de cette disposition est qu'elle s'applique même aux immeubles neufs ou ayant récemment fait l'objet d'un changement d'affectation, lesquels sont normalement exemptés de ce recours en vertu de l'article 1955 du *Code civil du Québec*.

Cette disposition comble une faille importante qui était exploitée par certains propriétaires. En effet, des propriétaires d'immeubles, comprenant des HLM, effectuaient des changements mineurs d'affectation ou prétendaient que l'immeuble était « neuf » afin de se soustraire à l'obligation de fixation du loyer par le TAL. Cette échappatoire leur permettait d'imposer des hausses de loyer abusives aux locataires les plus vulnérables.

En donnant à la SHQ le pouvoir de faire fixer le loyer même dans ces situations, le projet de loi protège mieux les locataires de HLM contre les abus et les tentatives de contournement des règles. Cette mesure démontre une volonté de renforcer les droits des locataires les plus vulnérables, ce qui est louable.

L'amélioration de la transparence et de l'équité

Malgré la problématique que pose le guichet unique pour les coopératives, il faut reconnaître que l'intention de normaliser et de centraliser les demandes peut améliorer la situation pour d'autres types de logements sociaux. Dans le secteur des HLM et des logements abordables gérés par des offices d'habitation ou des OBNL sans processus démocratique de sélection, un guichet unique peut effectivement :

- Réduire les risques de favoritisme dans l'attribution des logements;
- Faciliter l'accès à l'information pour les personnes cherchant un logement social;
- Assurer une plus grande équité entre les régions en appliquant les mêmes critères d'admissibilité partout au Québec.

Ces objectifs sont légitimes et nécessaires. C'est pourquoi la CSQ ne s'oppose pas au guichet centralisé en tant que tel, mais demande plutôt un régime adapté pour les coopératives, afin de tenir compte de leurs spécificités.

Des améliorations au TAL

Le projet de loi contient également des dispositions visant à améliorer le fonctionnement du TAL. Notamment, l'introduction de mécanismes de conciliation obligatoires avant l'audience, de même que l'instauration de limites procédurales visant à contrer les comportements abusifs, constituent des mesures qui peuvent accélérer le traitement des dossiers et réduire les abus de procédure.

Ces améliorations administratives, bien que techniques, peuvent avoir un effet concret sur l'accès à la justice pour les locataires et contribuer à réduire les délais d'attente au TAL.

Une reconnaissance de l'importance du logement

Au-delà des mesures, le dépôt même du projet de loi n° 20 constitue une reconnaissance implicite par le gouvernement que la situation du logement au Québec nécessite une intervention législative. Après des années de revendications de la part des groupes de défense du droit au logement, dont le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), et des syndicats qui réclament des actions concrètes, le dépôt d'un projet de loi sur le logement par le gouvernement représente en soi un signal positif.

Cependant, et c'est le cœur du problème soulevé par ce mémoire, cette reconnaissance ne s'accompagne pas des moyens nécessaires pour véritablement résoudre la crise. Le projet de loi améliore la gestion des logements sociaux existants, mais ne prévoit rien pour en créer de nouveaux. Il s'agit d'une réforme administrative alors que la situation exige une mobilisation financière massive.

C'est pourquoi, tout en reconnaissant ces éléments positifs, la CSQ maintient que le projet de loi n° 20 doit être bonifié par des modifications législatives (parties 1 à 3) et accompagné d'investissements gouvernementaux majeurs dans la construction de logements sociaux. Sans ce double volet, législatif et financier, le projet de loi demeurera une réorganisation bureaucratique qui ne répondra pas aux besoins criants de la population.

Conclusion : Pour une véritable lutte contre la crise du logement

Le Québec traverse la pire crise du logement de son histoire récente. Dans ce contexte d'urgence, le projet de loi n° 20 arrive avec des ambitions affichées, mais des moyens largement insuffisants. Aussi, le projet de loi n° 20, même bonifié, demeurera une réforme administrative si le gouvernement du Québec ne l'accompagne pas d'investissements massifs dans la construction de logements sociaux.

En ce sens, il aurait été souhaitable de prévoir un plan pluriannuel de construction de logements sociaux avec des objectifs chiffrés et contraignants, ainsi qu'un budget annuel récurrent et substantiel destiné à la construction, à la rénovation et à l'acquisition de logements sociaux, tout en tenant compte de l'augmentation des coûts de construction. Ce plan aurait également pu inclure des mesures d'encadrement de la spéculation immobilière, comme le contrôle des loyers sur le marché locatif, l'interdiction des rénovictions, l'imposition de limites aux acquisitions par les fonds d'investissement, ainsi qu'une taxation accrue des propriétés vacantes ou utilisées à des fins de location touristique de courte durée.

Si la CSQ reconnaît des éléments positifs au projet de loi n° 20, elle rappelle que le logement est un droit fondamental et que l'ensemble de ses membres, personnel de l'éducation, de la santé et des services sociaux, de la petite enfance et du secteur municipal, est directement touché par cette crise. Aussi, l'ampleur du défi exige que nous mettions de côté les approches timides et que nous adoptions des mesures à la hauteur de l'urgence.

Liste des recommandations

Recommandation 1

De modifier les articles 5 à 7 du projet de loi n° 20 afin de prévoir un régime adapté pour les coopératives d'habitation.

Ce régime adapté devrait permettre aux coopératives d'habitation de maintenir leur processus démocratique de sélection des membres tout en garantissant le respect des principes d'équité, de transparence et de non-discrimination.

Plus explicitement, les coopératives devraient :

1. Être exemptées de l'obligation d'adhésion au guichet centralisé prévue à l'article 7, ou bénéficier d'un régime distinct.
2. Rendre publics leurs critères de sélection et leurs processus d'admission de manière transparente.
3. Rendre compte annuellement à la SHQ de leurs pratiques d'attribution;

De plus, la CSQ recommande l'ajout d'un article pour la création d'un comité consultatif permanent réunissant la SHQ, les fédérations de coopératives d'habitation et d'autres parties prenantes pour élaborer les modalités d'application du guichet centralisé de manière à respecter les spécificités du modèle coopératif et pour assurer le suivi des effets de ces mesures. :

Recommandation 2

De modifier l'article 19 du projet de loi n° 20 afin d'établir une priorité légale claire en faveur du logement social.

Plus explicitement :

1. L'article 19 devrait être modifié de manière à prévoir que les immeubles excédentaires soient d'abord offerts aux coopératives d'habitation, aux OBNL et aux offices d'habitation avant qu'ils puissent être mis en vente au secteur privé.
2. Si un immeuble est vendu à un promoteur privé, des conditions strictes doivent être imposées, notamment : l'exigence d'un minimum de 50 % d'unités abordables ou modiques, l'interdiction de transformer les logements en condos, et l'instauration d'un droit de rachat par l'État en cas de non-respect de ces conditions.
3. Un article devrait être ajouté pour créer un registre public des immeubles excédentaires disponibles, accessible aux coopératives et aux OBNL, afin d'assurer la transparence du processus.
4. Un article devrait être ajouté pour prévoir la création d'une enveloppe budgétaire dédiée à la conversion des immeubles excédentaires cédés aux coopératives et aux OBNL.

Recommandation 3

D'exempter les coopératives d'habitation du régime de compensation et de résiliation prévu aux articles 21 à 24 du projet de loi n° 20.

1. D'ajouter un article au projet de loi reconnaissant explicitement que la mixité sociale constitue un objectif du modèle coopératif et un élément essentiel de sa viabilité financière et de sa gouvernance démocratique.
2. De créer un programme de soutien spécifique pour maintenir l'équilibre, au sein des coopératives, entre les logements subventionnés destinés aux ménages à faible revenu et les logements offerts à prix coutant pour la classe moyenne.

