

Consultations particulières 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*

Mémoire de la Ville de Laval



Table des matières

Mise en contexte	3
1. Pouvoir d'aliénation des immeubles excédentaires	4
1.1 Aliénation en faveur d'une municipalité	4
1.2 Aliénation en faveur d'un promoteur privé	5
2. Délégation de la gestion d'immeubles résidentiels appartenant à des organismes publics ou communautaires	6
3. Encadrement de l'accès aux logements à loyer abordable	7
4. Mesures complémentaires	8
4.1 Programme d'habitation abordable Québec, approche partenariale et prévisibilité du financement	8
4.2 Contribution municipale au Programme de financement en habitation	8
Conclusion	9
Annexe 1 Synthèse des recommandations	11

Mise en contexte

L'accès à un logement convenable et abordable est un besoin fondamental qui, pour bon nombre de Québécois et de Québécoises, reste malheureusement non répondu. Au cours des dernières années, différentes mesures ont été déployées pour remédier à cet enjeu. Plusieurs d'entre elles visaient à soutenir la capacité des municipalités à jouer pleinement leur rôle dans le développement et la gestion de l'habitation sur leur territoire.

Pour la Ville de Laval, qui a fait de l'accès au logement pour tous une priorité, le projet de loi n° 20 s'inscrit dans la même logique. Elle tient d'ailleurs à saluer la volonté du gouvernement de renforcer les outils publics en habitation et la clairvoyance dont fait preuve le législateur en voulant, notamment, optimiser l'intervention gouvernementale en la matière.

Afin de favoriser une mise en œuvre efficiente de la nouvelle législation proposée, la Ville suggère toutefois l'introduction d'un certain nombre d'ajouts au projet de loi soumis à la consultation.

Les recommandations mises de l'avant portent principalement sur :

- 1) le pouvoir d'aliénation des immeubles excédentaires ;
- 2) la délégation de la gestion d'immeubles résidentiels appartenant à des organismes publics ou communautaires ;
- 3) l'encadrement de l'accès aux logements à loyer abordable.

La Ville a aussi voulu profiter de l'occasion pour rappeler l'importance d'accroître la prévisibilité du financement destiné à la construction de nouveaux logements sociaux ou abordables et de mieux circonscrire la contribution attendue de la part des municipalités dans le cadre du Programme de financement en habitation (PFH) administré par la Société d'habitation du Québec (SHQ).

1. Pouvoir d'aliénation des immeubles excédentaires

Depuis la sanction du PL-31 en 2024, les ministres et les organismes publics des réseaux de la santé, de l'éducation et de l'enseignement supérieur sont autorisés à céder tout immeuble excédentaire dont ils sont propriétaires à une coopérative d'habitation, un organisme à but non lucratif (OBNL) ou un office d'habitation afin qu'il soit utilisé à des fins de logements sociaux, abordables ou étudiants (MDDLHM, art. 92). Ce transfert peut être réalisé à titre gratuit ou non¹.

En permettant à un ministre ayant l'autorité sur un immeuble de le céder « à toute personne afin qu'il soit utilisé, en tout ou en partie, à des fins d'habitation » (PL-20, art. 19), le projet de loi à l'étude repousse les limites de ce mécanisme. La modification introduite ouvre en effet la porte à ce que des terrains ou des immeubles appartenant à l'État soient vendus à des municipalités ou des promoteurs privés. Dans son analyse d'impact réglementaire, le gouvernement affirmait ainsi vouloir accroître l'offre résidentielle et, par ricochet, réduire la pression sur le parc immobilier existant en plus de résoudre les problèmes d'abordabilité.

1.1 Aliénation en faveur d'une municipalité

Les municipalités sont des acteurs incontournables en matière d'habitation au Québec. Chaque jour, elles participent à la concrétisation et à la mise en œuvre cohérente de projets d'habitation. En permettant que des immeubles ou des terrains excédentaires de l'État leur soient cédés, le projet de loi n° 20 reconnaît cet état de fait. Il s'agit sans l'ombre d'un doute d'un pas dans la bonne direction.

Pour maximiser l'effet de levier de cette mesure, la Ville de Laval considère cependant que le législateur devrait aller plus loin et :

- **Permettre qu'une aliénation puisse aussi être faite à titre gratuit en faveur d'une municipalité, lorsque cette dernière compte réaliser des travaux d'infrastructures qui optimiseront le potentiel immobilier d'un site (art. 19).**

Plusieurs sites sont actuellement sous-exploités et pourraient en effet offrir un potentiel résidentiel beaucoup plus important si certains aménagements y étaient réalisés. Pensons ici par exemple à l'aménagement de rues, de parcs ou de toute autre infrastructure publique (piscine, centre communautaire, etc.). Un projet de redéveloppement de cette nature, réalisé récemment sur le territoire de Laval, a d'ailleurs permis de faire passer le nombre de logements disponibles sur un même site de 158 à 359 unités. Or, la Ville estime que le même projet pourrait offrir jusqu'à trois fois plus d'unités d'habitation si des terrains excédentaires lui étaient cédés gracieusement pour réaliser d'autres aménagements. Il en va de même pour un autre projet de redéveloppement résidentiel en cours de planification. Au total, ces deux sites optimisés permettraient à eux seuls de créer 1600 logements supplémentaires en sol lavallois.

À l'heure actuelle, si porteuse soit-elle dans la pratique, l'optimisation du potentiel immobilier des sites est toutefois limitée par l'interprétation faite de la notion même d'aliénation d'immeuble excédentaire à des fins d'habitation. De manière générale, cette dernière est en effet interprétée comme faisant référence à l'aliénation d'un lot à des fins de construction ou d'aménagement résidentiel classique et non pour un plus vaste projet de redéveloppement dans lequel des terrains pourraient, par exemple, être affectés à l'aménagement d'une rue.

¹ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*, L.Q. 2024, C.2, art. 92.

Cette lecture restrictive du pouvoir d'aliénation fait en sorte que les nouvelles possibilités offertes par la loi adoptée en 2024 demeurent à ce jour sous-utilisées.

La Ville invite donc le gouvernement à profiter de ce projet de loi pour :

- **Confirmer que l'aliénation d'immeuble excédentaire à des fins d'habitation est aussi permise pour réaliser de grands projets de redéveloppement résidentiels et formaliser le processus d'autorisation propre à ce type de demande.**

1.2 Aliénation en faveur d'un promoteur privé

Dans sa forme actuelle, le texte de loi ouvre également la porte à l'aliénation d'un immeuble excédentaire en faveur d'un promoteur privé. Il fait ainsi en sorte que de plus en plus d'organisations soient en compétition pour avoir accès à ces immeubles. Si cette mesure n'est pas sans fondement, et peut à terme favoriser l'émulation quant à la nature et la qualité des projets réalisés, en tout respect pour le législateur, la Ville de Laval considère toutefois qu'elle devrait demeurer exceptionnelle.

À l'instar d'autres intervenants du monde municipal, la Ville juge en effet que la cession d'immeubles excédentaires devrait, sauf exception, toujours s'opérer en faveur d'organisations coopératives, à but non lucratif ou municipales. De notre point de vue, cette orientation offre de meilleures garanties quant au caractère pérenne de l'abordabilité des logements offerts. Aucune précision quant à la nature des projets d'habitation qui pourront être réalisés par les promoteurs privés dans les immeubles ou sur les terrains cédés n'est effectivement introduite dans le projet de loi. Le législateur s'en remet plutôt à la possibilité pour le gouvernement d'adopter ultérieurement un règlement introduisant certaines conditions d'aliénation en fonction du statut juridique de l'acquéreur (PL-20, art. 19.3).

Pour toutes ces raisons, la Ville recommande de :

- **limiter l'aliénation en faveur de promoteurs privés à des contextes particuliers, notamment :**
 - **les projets clés en main réalisés par l'entreprise privée, mais opérés par un acteur du milieu communautaire ou coopératif ;**
 - **en réponse à la volonté d'introduire une certaine mixité ou de financer une partie des grands projets de redéveloppement dédiés aux logements abordables (art. 19).**

2. Délégation de la gestion d'immeubles résidentiels appartenant à des organismes publics ou communautaires

Le Québec compte une centaine d'offices d'habitation répartis sur l'ensemble du territoire. Ensemble, ces organismes gèrent plus de 106 000 logements sociaux, communautaires et abordables. Les plus récentes données disponibles estiment par ailleurs que quelque 170 000 personnes à faible revenu bénéficient de leurs services. Bien que perfectible, le modèle a donc fait ses preuves.

Le projet de loi n° 20 propose de miser sur ces acquis pour optimiser l'intervention gouvernementale en habitation. La Ville de Laval endosse cette approche et juge à propos le fait de permettre à un office d'habitation de gérer un immeuble appartenant à la SHQ, une municipalité, un OBNL ou tout immeuble ayant fait l'objet d'une aide financière en matière d'habitation.

Parce que les projets immobiliers sont de plus en plus intégrés et que les modes de tenure en propriété partagée (droit superficiaire, copropriété divise, etc.) sont considérées comme le modèle du futur, la Ville invite toutefois le législateur à élargir les possibilités offertes par cette mesure.

Plus précisément, afin de lever tout obstacle à la signature d'ententes de gestion porteuses, la Ville de Laval recommande de :

- **Modifier le libellé du projet de loi pour permettre que l'administration d'un immeuble résidentiel appartenant à un organisme public ou communautaire soit, en tout ou en partie, confiée à un office d'habitation sur la base d'une entente conclue avec son propriétaire (art. 11).**

3. Encadrement de l'accès aux logements à loyer abordable

Dans son mémoire au Conseil des ministres, la ministre responsable de l'Habitation, madame Caroline Proulx, souligne — à juste titre — qu'aucun mécanisme n'est actuellement prévu à l'échelle du Québec pour faciliter l'accès de tous les citoyens et citoyennes aux logements abordables, pour assurer l'attribution de ces logements et pour en effectuer un suivi adéquat, notamment en ce qui a trait aux revenus des ménages qui y résident. En suivi des recommandations émises par le Vérificateur général du Québec à ce sujet, le projet de loi n° 20 prévoit différentes mesures pour remédier à cette situation.

Du point de vue de la Ville de Laval, si louables soient-elles, certaines de ces mesures pourraient toutefois avoir des effets dommageables. En s'attaquant à la présence de ménages à revenus élevés dans les logements sociaux ou abordables et en obligeant ces personnes à se loger ailleurs, les nouvelles mesures pourraient en effet accroître la pression sur le parc immobilier existant. Plus encore, la migration des ménages à faibles revenus vers les logements sociaux ou abordables pourrait ouvrir la porte à l'augmentation du coût des logements qu'ils occupaient précédemment, entraînant ainsi un effet haussier regrettable dans le marché.

Pour contrebalancer ces effets, la Ville de Laval recommande au gouvernement de :

- **Réévaluer et améliorer les mécanismes de suivi des prix des loyers sur le marché privé afin d'ajouter de la transparence et de protéger les locataires contre certaines augmentations déraisonnables.**

4. Mesures complémentaires

D'autres mesures peuvent faciliter l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'habitation. La Ville de Laval souhaite profiter de l'occasion qui lui est offerte pour porter quelques-unes d'entre elles à l'attention des membres de la Commission.

4.1 Programme d'habitation abordable Québec, approche partenariale et prévisibilité du financement

Administré par la SHQ, le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ) est l'un des principaux véhicules mis à la disposition des organismes communautaires, des coopératives et des offices d'habitation pour soutenir financièrement la réalisation de projets de logements destinés à des ménages à revenu faible, modeste ou ayant des besoins particuliers en habitation.

Les municipalités jouent un rôle de premier plan dans la réalisation de ces projets et leur contribution peut prendre diverses formes (foncière, fiscale, réglementaire, travaux d'infrastructures), selon les demandes et les besoins exprimés par les promoteurs. L'expérience démontre toutefois que l'implication des intervenants municipaux dès la phase d'élaboration des projets leur permet de mieux anticiper les demandes des promoteurs, les coûts inhérents à celles-ci et leur réalisme. Par conséquent, la Ville de Laval tenait à profiter de l'occasion offerte par cette consultation pour rappeler l'importance que les municipalités concernées soient impliquées le plus tôt possible dans le processus de sélection des projets d'habitation admissibles au PHAQ sur leur territoire.

La prévisibilité du financement est aussi indispensable à une planification efficace. Au cours des dernières années, l'incertitude entourant les budgets alloués pour la construction de nouveaux logements sociaux ou abordables a nui à la réalisation des projets. Pour éviter que de tels scénarios se répètent, la Ville en appelle également à la mise en place d'une planification pluriannuelle qui permettrait de mieux anticiper le déploiement des politiques publiques et aux partenaires d'accélérer ou de bonifier le développement résidentiel.

4.2 Contribution municipale au Programme de financement en habitation

Dans le même esprit, la Ville de Laval invite le gouvernement à baliser, à l'intérieur même du PFH, les attentes relatives à la contribution du monde municipal. Les demandes adressées aux municipalités varient d'un projet à l'autre et ont considérablement évolué au cours des dernières années.

Le manque de prévisibilité quant à la contribution attendue nuit cependant parfois à leur engagement, et ultimement à la réalisation de ces projets, si intéressants soient-ils.

Or, les ressources, tant humaines et financières, dont disposent les municipalités sont limitées. Cette réalité conditionne leur capacité à contribuer à la réalisation de projets porteurs en habitation. Il est crucial qu'elle soit prise en compte et que les attentes à leur endroit soient mieux définies. Il en va de leur capacité à jouer leur rôle en matière de développement ou de redéveloppement de leur territoire.

Conclusion

Le projet de loi n° 20 s'inscrit dans la suite logique des mesures prises au cours des dernières années pour faire face aux enjeux relatifs au logement au Québec.

La Ville de Laval souscrit à la volonté du gouvernement d'optimiser les interventions publiques en habitation véhiculée par cette nouvelle législation. Elle reconnaît également la pertinence de plusieurs dispositions introduites par le projet de loi à l'étude. Pour atteindre véritablement leur cible, elle considère toutefois que certaines mesures auraient avantage à être enrichies.

Les recommandations soumises dans le cadre de ce mémoire invitent donc le gouvernement à repousser les limites du texte de loi proposé. Elles invitent ainsi le législateur à prendre les moyens qui s'imposent pour faire en sorte que les municipalités soient considérées comme des acteurs de premier plan dans la réalisation des projets d'habitation sur leur territoire. Elles rappellent aussi l'importance de prendre un pas de recul et d'éviter tout changement qui, bien que porteur en apparence, pourrait au contraire avoir un effet domino regrettable sur le marché locatif québécois.



Annexe

Annexe 1

Synthèse des recommandations

Pouvoir d'aliénation des immeubles excédentaires

Recommandation 1

Permettre qu'une aliénation puisse aussi être faite à titre gratuit en faveur d'une municipalité, lorsque cette dernière compte réaliser des travaux d'infrastructures qui optimiseront le potentiel immobilier d'un site (art. 19).

Recommandation 2

Confirmer que l'aliénation d'immeuble excédentaire à des fins d'habitation est aussi permise pour réaliser de grands projets de redéveloppement résidentiels et formaliser le processus d'autorisation propre à ce type de demande (art. 19).

Recommandation 3

Limitier l'aliénation en faveur de promoteurs privés à des contextes particuliers, notamment :

- les projets clés en main réalisés par l'entreprise privée, mais opérés par un acteur du milieu communautaire ou coopératif ;
- en réponse à la volonté d'introduire une certaine mixité ou de financer une partie des grands projets de redéveloppement dédiés aux logements abordables (art. 19).

Délégation de la gestion d'immeubles résidentiels appartenant à des organismes publics ou communautaires

Recommandation 4

Modifier le libellé du projet de loi pour permettre que l'administration d'un immeuble résidentiel appartenant à un organisme public ou communautaire soit, en tout ou en partie, confiée à un office d'habitation sur la base d'une entente conclue avec son propriétaire (art. 11).

Encadrement de l'accès aux logements à loyer abordable

Recommandation 5

Réévaluer et améliorer les mécanismes de suivi des prix des loyers sur le marché privé afin d'ajouter de la transparence et de protéger les locataires contre certaines augmentations déraisonnables.