

MEMOIRE

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



Rassembler. Accompagner. Affirmer.

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

Table des matières

La voix des gouvernements de proximité	4
Sommaire des recommandations	5
Introduction	7
1. Mieux définir, protéger et développer l'abordabilité	8
1.1. Répondre aux enjeux entourant la notion d'abordabilité	8
1.2. Renforcer la capacité d'action du secteur du logement à but non lucratif	9
2. Implanter un guichet provincial efficace	10
3. Optimiser l'aliénation des immeubles excédentaires de l'État	12
4. Assurer la pérennité et l'amélioration des programmes en habitation	13
5. Autres mesures pour favoriser l'accès au logement	14
5.1. Consultation publique et approbation référendaire en urbanisme	14
5.2. Loi sur l'hébergement touristique	15
Conclusion	17

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

La voix des gouvernements de proximité

Depuis maintenant 100 ans, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Les municipalités membres de l'UMQ représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec et gèrent 95 % des budgets municipaux.

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

Sommaire des recommandations

Recommandation n° 1 : Préciser, dans les règlements pris en application de la Loi visant à favoriser l'accès au logement, que la définition de l'abordabilité et les critères d'admissibilité à un logement abordable reposent sur des paramètres flexibles, territorialisés, adaptés aux réalités locales et fondés sur des données révisées périodiquement.

Recommandation n° 2 : Introduire dans le cadre législatif le concept de logement à but non lucratif de manière à pallier les enjeux de définition du concept de logement abordable et à faciliter l'opérationnalisation des pouvoirs municipaux.

Recommandation n° 3 : Reconnaître légalement les contributions municipales en habitation afin de renforcer la protection du statut des logements à but non lucratif qui en bénéficient et de sécuriser les investissements municipaux au même titre que ceux des autres paliers de gouvernement.

Recommandation n° 4 : Formaliser dans la loi la possibilité, pour les offices d'habitation, les coopératives d'habitation et les organismes à but non lucratif en habitation répondant aux critères établis par le gouvernement du Québec, d'utiliser l'équité de leurs immeubles pour garantir des prêts.

Recommandation n° 5 : Prévoir dans les règlements encadrant le guichet des demandes de location que l'attribution des logements repose notamment sur des critères territoriaux reflétant les investissements municipaux dans les projets de logement abordable, et que les critères d'admissibilité — incluant les seuils de revenu — soient modulés selon les réalités socioéconomiques locales.

Recommandation n° 6 : Obliger l'organisme responsable du guichet à rendre accessibles aux municipalités chacun des registres de demandes de location, afin de leur permettre de mieux connaître les besoins en logement sur leur territoire conformément aux exigences des orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

Recommandation n° 7 : Modifier la *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (Loi 25) afin d'éviter qu'elle soit un frein au partage légal, sécuritaire et sans coûts des données avec les municipalités ou tout autre organisme gouvernemental pertinent.

Recommandation n° 8 : Inscrire dans la loi l'obligation de consulter les municipalités concernées avant toute aliénation d'un immeuble de l'État afin d'assurer la prise en compte des besoins locaux et la cohérence avec la planification municipale.

Recommandation n° 9 : Prévoir dans la loi que les municipalités puissent également bénéficier de l'aliénation à titre gratuit d'un immeuble de l'État lorsqu'elles l'affectent, en tout ou en partie, à des projets de logements à but non lucratif.

Recommandation n° 10 : Inscrire dans la loi un ordre de priorisation des acquéreurs lors de l'aliénation d'un immeuble de l'État, accordant la priorité aux coopératives d'habitation, aux organismes sans but lucratif et aux offices d'habitation, suivis des municipalités, puis de toute autre personne.

Recommandation n° 11 : Réformer les processus de consultation publique et d'approbation référendaire en urbanisme afin de les simplifier, de faciliter leur application par les municipalités et d'améliorer leur compréhension par la population.

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

Recommandation n° 12 : Envisager une pérennisation du pouvoir d'autorisation des projets dérogatoires issus de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation* (projet de loi n° 31) en y apportant des modifications afin de l'arrimer aux outils d'urbanisme existants.

Recommandation n° 13 : Abroger l'article 23 de la *Loi sur l'hébergement touristique* afin de ne plus assujettir la limitation de l'exploitation d'établissement de résidence principale à une procédure d'approbation référendaire particulière.

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

Introduction

Le 11 février dernier, la ministre responsable de l'Habitation, madame Caroline Proulx, a déposé 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.

Il prévoit notamment la création d'un guichet provincial de demandes de location de logements à loyer modique et abordable, la définition de « logements abordables » pour lesquels la Société d'habitation du Québec (SHQ) serait habilitée à déterminer des seuils de revenus admissibles et à percevoir une compensation auprès des ménages excédant ces seuils, l'octroi de pouvoirs élargis à la SHQ, la clarification de certaines dispositions du Code civil du Québec en lien avec les baux étudiants, les copropriétés divisées et les mécanismes du Tribunal administratif du logement, ainsi qu'une possibilité accrue d'aliéner des immeubles excédentaires de l'État à des fins d'habitation.

Ce faisant, ce projet de loi fait également écho à certains constats émis par le vérificateur général du Québec dans son rapport déposé en mai 2025, notamment ceux portant sur la complexité des processus d'accès aux logements subventionnés et au fait que plusieurs ménages bénéficiant de tels logements ne respectent pas les critères d'admissibilité des programmes.

Ces mesures entraîneront certaines conséquences pour les municipalités, qui sont des partenaires essentiels en matière d'habitation : elles connaissent les besoins locaux, planifient le développement du territoire et contribuent financièrement et réglementairement à la mise en œuvre des projets de logement abordable. Or, plusieurs éléments du projet de loi reposent sur des règlements à venir ou sur des mécanismes qui gagneraient à être mieux articulés avec les réalités municipales.

Dans ce mémoire, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) présente donc des recommandations constructives visant à assurer un meilleur arrimage des interventions gouvernementales avec le milieu municipal et à maximiser la portée des mesures proposées dans ce projet de loi. Des recommandations complémentaires sont également formulées pour faire face aux enjeux actuels auxquels le Québec est confronté en matière d'abordabilité et de disponibilité des logements.

En somme, l'UMQ appuie les objectifs du projet de loi, mais souligne qu'une gouvernance concertée avec les gouvernements de proximité est essentielle pour assurer l'efficacité, l'équité territoriale et la cohérence de l'ensemble des mesures, ainsi que pour répondre durablement aux besoins des communautés du Québec en matière d'habitation.

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

1. Mieux définir, protéger et développer l'abordabilité

1.1. Répondre aux enjeux entourant la notion d'abordabilité

La *Loi visant à favoriser l'accès au logement* édictée par le présent projet de loi définit le logement à loyer abordable comme « un logement destiné à des locataires à revenus modestes [...] déterminé par règlement » (art. 2). Ainsi, la définition n'est pas inscrite dans la loi, mais renvoyée à un règlement uniformisé provincial, qui sera élaboré par la SHQ.

L'UMQ émet une mise en garde à l'effet qu'une définition uniforme de l'abordabilité ne refléterait pas les écarts majeurs de coûts de logement entre les régions ni les disparités internes au sein de certaines municipalités, où le marché varie d'un secteur ou d'un quartier à l'autre. La viabilité financière des projets d'habitation abordables se voit d'ailleurs actuellement compromise dans certaines régions en raison d'un manque de flexibilité des critères du Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), notamment parce qu'ils ne prennent pas suffisamment en compte les coûts de construction propres à chaque milieu.

Afin d'éviter des inégalités d'accès au financement public et au développement selon les territoires, il est crucial que les paramètres réglementaires imposés par le gouvernement du Québec tiennent compte des marchés locaux et des besoins spécifiques des populations de chaque municipalité.

En outre, l'article 10 prévoit que l'admissibilité à un logement à loyer abordable dépend des « conditions prévues par règlement, dont celles relatives au seuil de revenu maximal ». Pour respecter la finalité de la loi, soit de soutenir les personnes vivant dans la précarité, il est important que les seuils de revenu soient adaptés aux réalités locales.

Enfin, une méthodologie transparente de révision périodique des données doit être prévue pour maintenir l'adéquation des paramètres avec l'évolution des marchés.

Recommandation n° 1 : Préciser, dans les règlements pris en application de la *Loi visant à favoriser l'accès au logement*, que la définition de l'abordabilité et les critères d'admissibilité à un logement abordable reposent sur des paramètres flexibles, territorialisés, adaptés aux réalités locales et fondés sur des données révisées périodiquement.

Au-delà des enjeux d'adaptation de l'abordabilité aux réalités de chaque milieu, il s'agit également d'un concept difficile à opérationnaliser localement. Les pouvoirs d'aide et les pouvoirs réglementaires des municipalités en habitation visent notamment à favoriser le logement abordable. Pour les mettre en application, elles doivent donc se doter d'une définition du logement abordable.

Or, sa définition dépend de plusieurs éléments et nécessite la pondération de divers déterminants, tels que le prix médian des loyers, le revenu des ménages, les coûts de construction et la demande locale. Cela fait de l'abordabilité un concept instable, difficile à définir, à mesurer et à justifier administrativement.

En outre, les règles variables entre les programmes gouvernementaux accentuent encore cette complexité. En effet, le PHAQ et les différents programmes fédéraux définissent l'abordabilité différemment. Par exemple, le PHAQ l'encadre en fixant des loyers maximums tandis que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) se base sur des pourcentages de loyers médians. Les durées d'engagement de fixation

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

des loyers diffèrent également d'un programme de financement à l'autre et aucun ne garantit la pérennité de l'abordabilité.

La difficulté réside dans les choix que les municipalités doivent faire quant aux différents déterminants de l'abordabilité, lesquels peuvent empêcher des projets positifs pour la communauté d'obtenir une aide ou de bénéficier d'avantages liés à la réglementation. Si cela permet la prise en compte d'une réalité qui leur est propre, les enjeux de définition de l'abordabilité peuvent néanmoins nuire à la réalisation d'unités de logement abordable.

Afin de sortir de la logique de détermination du concept d'abordabilité par des règlements municipaux, l'ajout au cadre juridique du concept de logement à but non lucratif constitue une avenue intéressante. Il permettrait de favoriser des projets en fonction du statut d'organisme à but non lucratif d'habitation (OBNL d'habitation) du porteur de projet. La mission des OBNL d'habitation étant de construire et, dans la plupart des cas, de gérer des logements abordables, une référence à leur mission permettrait d'assurer l'abordabilité pérenne des logements sans devoir la définir.

Le présent projet de loi représente ainsi une opportunité de mener une réforme plus en profondeur du cadre législatif en y introduisant le concept de logement à but non lucratif, palliant ainsi les enjeux de définition du logement abordable.

Recommandation n° 2 : Introduire dans le cadre législatif le concept de logement à but non lucratif de manière à pallier les enjeux de définition du concept de logement abordable et à faciliter l'opérationnalisation des pouvoirs municipaux.

1.2. Renforcer la capacité d'action du secteur du logement à but non lucratif

En cohérence avec la précédente proposition, il conviendrait également de renforcer la protection du statut des logements à but non lucratif ayant bénéficié d'une contribution municipale. Le paysage de l'habitation évolue rapidement et les municipalités sont devenues des partenaires incontournables du financement et du montage des projets de logement abordable. De nouveaux modèles impliquent des formes de contributions municipales non traditionnelles, telles que les fiducies foncières communautaires, les OBNL hybridés ou apparentés à des promoteurs privés, les hypothèques légales municipales, les servitudes réelles visant l'abordabilité, les cessions de terrains, les congés ou exemptions de taxes, l'investissement dans les infrastructures desservant le projet ou encore le zonage différencié ou d'autres assouplissements réglementaires.

Ces contributions municipales représentent souvent des investissements significatifs, qu'ils soient financiers, fonciers ou réglementaires, souvent comparables et parfois supérieurs à ceux accordés par les autres paliers de gouvernement. Dans plusieurs cas, il s'agit même de la clé de viabilité des projets. Pourtant, le cadre législatif actuel ne reconnaît pas ces contributions municipales comme une forme d'aide en habitation, contrairement aux contributions provinciales ou fédérales, ou du moins, ne les assortit pas de protections juridiques équivalentes. En effet, un OBNL bénéficiant d'un appui municipal substantiel peut aliéner l'immeuble concerné (le vendre, changer son affectation, consentir une emphytéose) sans autorisation ministérielle, alors que le même immeuble serait mieux protégé si la contribution provenait du gouvernement du Québec. Ce vide juridique fragilise les investissements publics municipaux.

L'UMQ souhaite donc collaborer avec le gouvernement du Québec pour modifier le cadre législatif afin que les contributions municipales soient officiellement reconnues comme une aide en habitation, de manière à

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

assurer la pérennité des logements à but non lucratif soutenus par les municipalités et à sécuriser les investissements municipaux.

Recommandation n° 3 : Reconnaître légalement les contributions municipales en habitation afin de renforcer la protection du statut des logements à but non lucratif qui en bénéficient et de sécuriser les investissements municipaux au même titre que ceux des autres paliers de gouvernement.

À terme, l'augmentation du nombre d'unités appartenant ou gérées par un OBNL d'habitation serait également susceptible d'enclencher un cercle vertueux qui permettrait une professionnalisation de ces organismes ainsi que leur plus grande autonomie par rapport aux financements gouvernementaux.

Afin de soutenir le secteur à but non lucratif dans cette démarche de consolidation, il faut lui offrir des leviers supplémentaires. Avec la hausse des coûts de construction et la rareté du foncier, les organismes en habitation doivent pouvoir mobiliser leurs propres actifs pour compléter les financements publics. Une avenue porteuse à cet effet est d'utiliser l'équité accumulée dans leurs immeubles existants comme levier de financement, de la même manière que le font les acteurs privés.

Or, les conventions actuelles de la SHQ limitent ou interdisent généralement la mise en garantie d'actifs appartenant aux coopératives et OBNL, tandis que les offices d'habitation sont confrontés à des procédures lourdes et restrictives pour autoriser de tels montages. Cette situation empêche des organismes solides et expérimentés d'assurer leur croissance.

Bien que le gouvernement du Québec ait déjà manifesté une ouverture à autoriser au cas par cas l'utilisation de l'équité pour certains organismes, cette approche demeure trop incertaine et administrative, et freine les organismes qui souhaitent rapidement saisir des opportunités immobilières ou lancer de nouveaux projets.

En inscrivant cette possibilité directement dans la loi, le gouvernement enverrait un signal fort confirmant que les organismes en habitation font partie intégrante de la stratégie nationale pour accroître l'offre de logements à but non lucratif, tout en s'assurant que seuls les organismes ayant démontré une capacité de gestion adéquate, selon des critères qu'il aura déterminés, puissent accéder à ce levier financier.

Recommandation n° 4 : Formaliser dans la loi la possibilité, pour les offices d'habitation, les coopératives d'habitation et les organismes à but non lucratif en habitation répondant aux critères établis par le gouvernement du Québec, d'utiliser l'équité de leurs immeubles pour garantir des prêts.

2. Implanter un guichet provincial efficace

Le présent projet de loi prévoit la mise en place d'un guichet provincial de demandes de location pour les logements à loyer abordable et modique (art. 5 et suivants). Plusieurs éléments seront définis par règlement, notamment les normes et modalités du guichet (art. 5), les catégories et sous-catégories de logements visés (art. 6) et les normes d'attribution des logements (art. 14).

La centralisation des demandes est généralement accueillie favorablement par le milieu municipal, puisqu'elle répond à des besoins exprimés par certains organismes ainsi que par des citoyennes et citoyens.

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

Cependant, elle entraînera aussi une modification majeure des pratiques actuelles des organismes et pourrait représenter une réduction du pouvoir d'action municipal quant à l'orientation et la priorisation des besoins de leur propre communauté. En ce moment, chaque organisme assure la gestion de ses critères et de ses listes d'admissibilité, de même que du processus d'octroi de logements à loyer abordable.

Les décisions réglementaires entourant la création de ce guichet auront une incidence directe sur la manière dont les ménages vulnérables accèdent aux logements abordables. Les investissements importants consentis par les municipalités dans les projets de logement abordable doivent être pris en compte dans l'attribution de ces logements pour assurer une cohérence et maintenir un pouvoir d'action attractif en habitation. En outre, les règlements devront tenir compte des variations territoriales du coût du logement, au même titre que la définition de l'abordabilité.

Recommandation n° 5 : Prévoir dans les règlements encadrant le guichet des demandes de location que l'attribution des logements repose notamment sur des critères territoriaux reflétant les investissements municipaux dans les projets de logement abordable, et que les critères d'admissibilité — incluant les seuils de revenu — soient modulés selon les réalités socioéconomiques locales.

La loi prévoit que le guichet sera composé de registres structurés, à savoir un registre de demandes de logements à loyer abordable, et un registre de demandes de logements à loyer modique (art. 5). Ils contiendront une quantité significative de données sociales et territoriales, incluant notamment le nombre de ménages en attente, leurs caractéristiques, les types de logements demandés ou encore les volumes de demandes par secteur.

Or, aucune disposition ne garantit actuellement que ces registres seront accessibles aux municipalités. Ils seront soumis à la *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (Loi 25), ce qui viendra limiter le partage avec les municipalités. Il est primordial que le gouvernement inclue une mécanique de partage des données dès la création du guichet.

En vertu des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), les municipalités régionales de comté (MRC) sont pourtant tenues de « planifier des milieux de vie assurant l'accès à des logements de qualité, accessibles et abordables pour l'ensemble des ménages » (objectif 4.1) et de réaliser un diagnostic en habitation pour orienter les choix d'interventions possibles et offrir une réponse adaptée aux besoins. Le succès du guichet repose sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux, la cohérence entre l'offre produite et les besoins recensés et l'engagement des municipalités dans la planification du logement. Pour cela, il est indispensable que les municipalités locales et MRC aient un accès complet aux registres en temps réel.

Recommandation n° 6 : Obliger l'organisme responsable du guichet à rendre accessibles aux municipalités chacun des registres de demandes de location, afin de leur permettre de mieux connaître les besoins en logement sur leur territoire conformément aux exigences des orientations gouvernementales en aménagement du territoire.

Recommandation n° 7 : Modifier la *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (Loi

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

25) afin d'éviter qu'elle soit un frein au partage légal, sécuritaire et sans coûts des données avec les municipalités ou tout autre organisme gouvernemental pertinent.

3. Optimiser l'aliénation des immeubles excédentaires de l'État

Le projet de loi modifie l'article 92 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation* afin de permettre au gouvernement du Québec d'aliéner un immeuble de l'État « à toute personne » aux fins d'habitation, incluant à titre gratuit lorsque l'acquéreur est une coopérative d'habitation, un organisme sans but lucratif ou un office d'habitation, à condition que l'immeuble serve à des fins de logements sociaux, abordables ou étudiants. Cette disposition constitue un levier additionnel pour accélérer la production de logements à but non lucratif. Néanmoins, l'efficacité et la cohérence de ce mécanisme pourraient être renforcées.

Tout d'abord, l'aliénation envisagée doit être alignée sur les stratégies et la planification municipale pour assurer un processus efficace et maximiser les retombées locales. L'aliénation d'un immeuble sans consultation préalable de la ou des municipalités concernées pourrait mener à des projets incompatibles avec les orientations municipales, situés dans des secteurs non optimisés pour l'habitation ou négligeant des besoins prioritaires identifiés localement.

Recommandation n° 8 : Inscrire dans la loi l'obligation de consulter les municipalités concernées avant toute aliénation d'un immeuble de l'État afin d'assurer la prise en compte des besoins locaux et la cohérence avec la planification municipale.

Ensuite, le projet de loi exclut les municipalités de l'aliénation à titre gratuit, même lorsque celles-ci comptent utiliser l'immeuble à des fins identiques ou encore en collaboration avec les coopératives d'habitation, les OBNL d'habitation ou les offices d'habitation, qui bénéficient de la gratuité. Pourtant, les municipalités jouent un rôle central dans la création de logements sociaux et abordables. Elles sont souvent initiatrices, partenaires ou garantes des projets. Pour diverses raisons, plusieurs projets sont portés par des municipalités avant d'être confiés à des OBNL ou des offices. Permettre la cession gratuite aux municipalités renforcerait leur rôle structurant et éviterait qu'elles doivent payer pour un actif public destiné au bien commun.

Recommandation n° 9 : Prévoir dans la loi que les municipalités puissent également bénéficier de l'aliénation à titre gratuit d'un immeuble de l'État lorsqu'elles l'affectent, en tout ou en partie, à des projets de logements à but non lucratif.

Enfin, le projet de loi permet actuellement l'aliénation « à toute personne », sans prévoir aucune hiérarchie des acquéreurs possibles. Inscrire un ordre clair dans la loi éviterait que des immeubles publics soient cédés à des fins lucratives ou non prioritaires alors qu'ils pourraient répondre à des besoins criants en logement à but non lucratif.

Recommandation n° 10 : Inscrire dans la loi un ordre de priorisation des acquéreurs lors de l'aliénation d'un immeuble de l'État, accordant la priorité aux coopératives

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

d'habitation, aux organismes sans but lucratif et aux offices d'habitation, suivis des municipalités, puis de toute autre personne.

4. Assurer la pérennité et l'amélioration des programmes en habitation

Ce projet de loi vise à favoriser l'accès au logement, notamment par l'ajout d'outils administratifs et structurels. Toutefois, aucune mesure ne vise directement à augmenter à court terme le nombre de logements à but non lucratif en construction, alors que la crise du logement et de l'abordabilité qui continue d'affecter le Québec exige une action immédiate.

Le PHAQ demeure l'un des principaux véhicules du gouvernement du Québec pour générer de nouvelles unités. Or, en l'absence d'un nouvel appel à projets à court terme, plusieurs promoteurs de logement à but non lucratif risquent de reporter ou d'abandonner des initiatives, créant un ralentissement des mises en chantier, au moment même où les besoins demeurent criants. Un nouvel appel à projets du PHAQ permettrait de consolider la portée du projet de loi en assurant un pipeline continu de projets et en évitant que les nouvelles mesures légales ne se déploient dans un contexte d'insuffisance d'offre.

Les programmes provinciaux en habitation, dont le PHAQ et les fonds fiscalisés, reposent sur un montage financier dans lequel les municipalités jouent un rôle de plus en plus crucial, notamment par leurs contributions foncières, fiscales ou réglementaires, souvent essentielles pour assurer la viabilité des projets. Pourtant, le partage des coûts entre les différents ordres de gouvernement ne reflète pas toujours la contribution réelle et croissante des municipalités, leur capacité financière limitée et la pression accrue sur leurs budgets en matière d'habitation. Tel qu'abordé précédemment, les municipalités se voient de plus en plus demander des formes de contributions non traditionnelles et innovantes qui ne sont pas systématiquement prises en compte dans le calcul de leur contribution. Adapter le partage des coûts est essentiel pour assurer que les municipalités puissent jouer leur rôle sans compromettre leur équilibre financier, et contribuer pleinement à l'atteinte des objectifs gouvernementaux et collectifs en matière d'habitation.

Tel que le milieu municipal le demande depuis plusieurs années, il est absolument essentiel que les municipalités concernées soient impliquées en amont dans le processus de sélection des projets bénéficiant d'un financement du gouvernement du Québec. À titre de milieux d'accueil, elles sont des partenaires incontournables dans la réalisation de ces projets. Au-delà de leur participation financière croissante, leur implication est déterminante pour favoriser une prise de décision éclairée, prenant en compte notamment la capacité des infrastructures d'eau, les groupes communautaires locaux à impliquer ou encore les aménagements urbains à prévoir pour une intégration réussie du projet. Placer les municipalités au cœur des décisions de financement et de priorisation des projets peut aussi contribuer à accélérer leur réalisation.

Outre la nécessité d'augmenter rapidement l'offre en logements, l'érosion de la qualité et de la disponibilité du parc immobilier abordable existant est un enjeu particulièrement préoccupant pour le milieu municipal. Les programmes du gouvernement du Québec soutenant la revitalisation de territoires municipaux résidentiels et la rénovation résidentielle pour les ménages à faible revenu sont cruciaux pour appuyer les municipalités dans les efforts d'atténuation de la crise du logement.

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

Dans cette perspective, l'UMQ accueille favorablement l'annonce, dans la mise à jour économique de novembre 2025, d'un investissement de 29,5 M\$ supplémentaires sur quatre ans pour RénoRégion, une aide essentielle pour maintenir des milieux de vie de qualité en région. Toutefois, cette enveloppe demeure insuffisante pour répondre aux enjeux en matière d'habitation et au maintien des milieux de vie, et ce programme, à lui seul, ne permet pas de couvrir l'ensemble des types de demandes auxquels font face les municipalités. L'UMQ demande donc au gouvernement de contribuer davantage à l'effort collectif contre la crise du logement en augmentant le financement annuel destiné aux programmes de soutien à l'habitation.

5. Autres mesures pour favoriser l'accès au logement

D'autres mesures demandées par le milieu municipal peuvent contribuer à favoriser l'accès au logement promu par le présent projet de loi en rendant la séquence d'autorisation des projets plus efficace grâce à une réforme des processus de consultation publique et d'approbation référendaire en urbanisme, et en facilitant la protection du parc résidentiel existant.

5.1. Consultation publique et approbation référendaire en urbanisme

La participation citoyenne est au cœur des principes fondateurs de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), adoptée en 1979. Bien que plusieurs nouvelles technologies et pratiques aient fait leur apparition au cours des 50 dernières années en la matière, le cadre juridique entourant cette participation citoyenne n'a jamais été réformé depuis.

Les municipalités ont démontré leur leadership en la matière en n'attendant pas une telle réforme pour mettre en place des pratiques innovantes permettant à leur population de mieux contribuer aux décisions d'aménagement et d'urbanisme. Face aux attentes croissantes en matière de participation publique, il y a toutefois lieu d'améliorer les assises légales afin de contribuer à la modernisation des pratiques démocratiques et de mieux prendre en compte la réalité contemporaine. Cette réforme est susceptible de favoriser l'accès au logement en rendant la séquence d'autorisation des projets plus efficace, entre autres.

Le 24 mars 2025, la ministre des Affaires municipales, Mme Andrée Laforest, a lancé un chantier de travail en matière de consultation et d'approbation référendaire en urbanisme, afin de repenser le cadre de la participation citoyenne dans le régime de la LAU. Sous la coordination du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), un comité consultatif composé de représentantes et représentants du milieu municipal et de la société civile a été constitué, auquel a participé l'UMQ.

Dans le cadre de ces travaux, l'UMQ a mis de l'avant l'importance que la réforme envisagée du cadre de la participation citoyenne permette une meilleure intégration des outils existants afin d'offrir davantage de souplesse aux municipalités dans leur utilisation, une gestion plus optimale des ressources et des fonds publics, une clarification des projets les plus pertinents à soumettre à la population dans le cadre de processus constructifs, et la promotion d'une approche favorisant une représentation plus adéquate des intérêts collectifs. Elle doit aussi permettre davantage de flexibilité afin que les municipalités de toutes tailles, partout au Québec, soient en mesure d'adapter les pratiques à leur réalité locale. Enfin, il est primordial que cette réforme résulte en une simplification des processus visant à faciliter leur application et leur compréhension.

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

Les travaux menés par le comité consultatif du printemps à l'automne 2025 ont donc permis de définir les orientations d'une telle réforme. Celle-ci doit maintenant être mise en œuvre par le gouvernement du Québec.

Recommandation n° 11 : Réformer les processus de consultation publique et d'approbation référendaire en urbanisme afin de les simplifier, de faciliter leur application par les municipalités et d'améliorer leur compréhension par la population.

Une telle réforme offre également un cadre pour repenser le processus d'autorisation des projets dérogatoires. Depuis la sanction le 21 février 2024 de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*, les municipalités ont un pouvoir extraordinaire et temporaire leur permettant d'autoriser des projets immobiliers résidentiels dérogatoires à leur réglementation d'urbanisme, sans possibilité qu'un référendum ne soit tenu (article 93 du projet de loi n° 31). Dans le contexte de crise du logement et de l'abordabilité que traverse le Québec depuis plusieurs années, et face aux délais nécessaires pour mener à bien le vaste chantier réglementaire en lien avec les nouvelles OGAT, ce pouvoir est un levier supplémentaire pour aider les municipalités à accélérer la construction de logements, sur une base discrétionnaire, tout en s'assurant de bien informer la population à travers une assemblée publique de consultation, qui demeure obligatoire. Il est prévu que ce pouvoir ait cours au plus tard jusqu'au 21 février 2029.

Selon la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), il faudra construire au Québec plus de 95 000 logements par an au cours des 10 prochaines années pour rétablir le niveau d'abordabilité d'avant la pandémie. Avec des estimations de 59 000 mises en chantier pour le Québec en 2025 et une hausse moyenne des loyers de 10 % pour le marché locatif québécois en 2025, beaucoup reste à faire pour sortir de la crise. De plus, des voix s'élèvent à l'effet que l'atteinte éventuelle du seuil de 3 % de taux d'inoccupation n'est pas garante d'une résolution du problème de disponibilité et d'abordabilité des logements.

Dans ce contexte, une réflexion relative à la prolongation et à la modulation du pouvoir octroyé dans le cadre de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation* mérite d'être réalisée. La planification en aménagement du territoire et les règlements d'urbanisme conservent cependant leur raison d'être et demeurent des outils essentiels. Dans cette perspective, il pourrait être envisagé de moduler le pouvoir d'autoriser des projets dérogatoires à la réglementation d'urbanisme afin qu'il crée un moyen d'autoriser des projets sans possibilité d'approbation référendaire, tout en s'inscrivant de manière plus cohérente avec les outils d'urbanisme déjà prévus à la LAU.

Recommandation n° 12 : Envisager une modulation et une pérennisation du pouvoir d'autorisation des projets dérogatoires issus de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation* (projet de loi n° 31) en y apportant des modifications afin de l'arrimer aux outils d'urbanisme existants.

5.2. Loi sur l'hébergement touristique

La *Loi sur l'hébergement touristique* (LHT) et son règlement d'application sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2022. Ceux-ci prévoient que la limitation de l'exploitation d'établissements touristiques en résidence principale doit se faire par une mécanique d'approbation référendaire particulière.

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

Celle-ci prévoit notamment que la tenue d'un registre référendaire est obligatoire et, qu'à cette fin, une demande valide de référendum est réputée avoir été formulée dans toutes les zones d'où peut provenir une telle demande. Le registre, qui doit être tenu pour chaque zone, peut être signé par une personne habile à voter provenant de toutes les zones directement touchées par la modification des usages permis, ainsi que de toute zone contiguë.

La mécanique prévue par la LHT empêche les municipalités de procéder par une refonte réglementaire pour introduire des dispositions qui limitent l'exploitation d'établissements de résidence principale. Pour chacune des zones où une municipalité souhaite encadrer cet usage, un règlement susceptible d'approbation référendaire distinct doit être adopté. Ce processus rend le contrôle de cet usage commercial très complexe et coûteux pour les municipalités. En contexte de crise du logement, il nuit aux efforts des municipalités pour s'assurer que les logements soient avant tout accessibles et disponibles pour la population résidente.

Ainsi, il est recommandé de ne plus assujettir la limitation de l'exploitation d'établissements de résidence principale à la procédure d'approbation référendaire particulière, prévue à l'article 23 de la LHT, et de traiter cet usage comme les autres, selon la procédure prévue dans la LAU pour les règlements de zonage.

La procédure habituelle prévoit que tout projet de modification ou de remplacement du règlement de zonage doit faire l'objet d'une consultation publique. Le règlement doit aussi être soumis à la MRC pour approbation de la conformité au schéma d'aménagement et de développement. Certains objets du règlement de zonage, lorsqu'ils sont modifiés, sont susceptibles d'être approuvés par les personnes habiles à voter. C'est le cas de toutes les dispositions en lien avec la gestion des usages. La différence est que la tenue d'un registre référendaire n'est pas systématique, mais conditionnelle à une demande de la population. Elle offre ainsi des leviers suffisants à la population pour se prononcer sur les modifications en lien avec l'exploitation d'établissements touristiques en résidence principale.

Recommandation n° 13 : *Abroger l'article 23 de la Loi sur l'hébergement touristique afin de ne plus assujettir la limitation de l'exploitation d'établissement de résidence principale à une procédure d'approbation référendaire particulière.*

PRÉSENTÉ À : La Commission de l'aménagement du territoire

Conclusion

Face à l'ampleur de la crise du logement et à la nécessité d'une réponse structurée, le projet de loi n° 20 représente une occasion supplémentaire de renforcer les outils publics en habitation. Toutefois, pour que ces mesures portent pleinement fruit, elles doivent s'arrimer aux réalités territoriales et s'appuyer sur l'expertise des gouvernements de proximité, qui jouent un rôle déterminant dans la planification, la réalisation et la pérennité des projets.

Les recommandations formulées par l'UMQ visent à assurer une mise en œuvre cohérente, équitable et efficace de la loi : territorialiser l'abordabilité, reconnaître et protéger les contributions municipales, soutenir le logement à but non lucratif, améliorer la gouvernance du guichet et optimiser l'aliénation des immeubles excédentaires. Ces ajustements permettraient de renforcer la capacité collective à offrir des milieux de vie accessibles, de qualité et adaptés aux besoins de la population québécoise.

L'UMQ réaffirme ainsi sa volonté de collaborer étroitement avec le gouvernement du Québec afin de bâtir des solutions durables et d'accélérer la création et la préservation de logements dans toutes les régions du Québec.



POUR DE PLUS AMPLES
RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ
COMMUNIQUER AVEC :

Madame Valérie Fortin

Conseillère aux politiques

Tel. : (438) 377-1014

Courriel : vfortin@umq.qc.ca

2020, boulevard Robert-Bourassa
Montréal (QC) H3A 2A5