

2 juin 2022

# Commentaires de la Ville de Montréal

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi numéro 37, Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation

Commission de l'aménagement du territoire  
Assemblée nationale du Québec

# Table des matières

1. Contexte.....	2
2. La protection des aînés et des personnes vulnérables.....	2
3. La préservation du parc de logements abordables et l'accès à ces logements...2	
4. Le droit de préemption.....	3
1. L'expérience de Montréal.....	3
2. Le cumul des droits de préemption.....	3
3. L'extension des délais de notifications à des fins de préemption.....	4
5. Conclusion.....	5

## 1. Contexte

La Ville de Montréal accueille favorablement le dépôt du projet de loi numéro 37, Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation. Ce projet de loi propose la mise en place d'un éventail de mesures visant notamment la protection des personnes âgées, l'instauration d'un mécanisme de fixation des loyers dans les RPA et l'ajout de mesures pénales en cas de manquement, la mise en place d'un droit de préemption étendu à l'ensemble des municipalités du Québec ainsi qu'aux communautés métropolitaines et aux sociétés de transport et enfin, l'ajout d'un mécanisme de contrôle par la Société d'habitation du Québec de l'admissibilité et du maintien dans des logements à loyers modestes. Forte de son expérience, la Ville de Montréal souhaite porter à l'attention des membres de la commission des éléments visant à bonifier le projet de loi. Par le biais de ces commentaires, la Ville souhaite proposer des mesures qui permettront de faciliter l'utilisation de certains outils, et ce, au bénéfice de l'ensemble des municipalités du Québec.

## 2. La protection des aînés et des personnes vulnérables

La tendance démographique est sans équivoque. Les personnes âgées sont de plus en plus nombreuses dans la métropole. Déjà en 2016, Montréal comptait 323 660 personnes âgées de plus de 65 ans, soit 17 % de sa population totale. Les prévisions laissent croire à une accélération considérable du vieillissement au cours des prochaines années, pour passer à près de 21 % en 2036.<sup>1</sup> En outre, mentionnons qu'en comparaison avec le reste du Québec, les personnes âgées montréalaises vivent avec des facteurs de vulnérabilité additionnels. Elles sont plus susceptibles de vivre seules et elles sont issues dans une plus grande proportion de l'immigration.<sup>2</sup> Les femmes âgées ont également des besoins spécifiques qu'il importe de prendre en compte par l'entremise d'une analyse différenciée selon les sexes et intersectorielle.

Il importe d'agir de manière concertée pour s'assurer que ces personnes ne se retrouvent pas à risque ou en situation d'itinérance. Ainsi, la Ville est d'avis que les mesures proposées aux articles 3 sont intéressantes, en ce sens qu'elles viennent déterminer des conditions liées aux changements d'affectation d'un lieu d'hébergement pour aînés et fixent des conditions strictes pour la fixation du bail suite à ce changement. La Ville souhaite être consultée en amont de l'émission d'un avis concernant ces changements d'affectation et compte, pour ce faire, sur une collaboration accrue avec les partenaires gouvernementaux. En outre, une solution pour venir en aide aux personnes vulnérables, incluant les aînés, demeure la présence d'une programmation et d'investissements robustes pour la construction de logements sociaux et abordables.

## 3. La préservation du parc de logements abordables et l'accès à ces logements

La crise du logement qui sévit actuellement est au cœur des préoccupations de la métropole. Il importe d'agir rapidement pour mettre en place un éventail d'outils susceptibles d'aider la population à avoir un toit répondant à ses besoins et abordables. Pour y parvenir, la Ville a une stratégie ambitieuse qui vise l'accélération de la préservation et de la construction de 60 000 logements abordables au cours des 10 prochaines années, sans compter la construction de 2000 logements sociaux par année.

La Ville est proactive et déploie, en regard de ses champs de compétences, plusieurs mesures visant à améliorer et protéger l'offre de logements abordables sur son territoire. De plus, Montréal travaille en étroite collaboration avec les partenaires locaux et institutionnels afin d'identifier et de mettre en place des solutions visant à répondre à la diversité des besoins et des enjeux spécifiques présents sur son territoire.

---

<sup>1</sup> CIUSSS du Centre-Sud-de-l'île-de-Montréal, Portrait des aînés de l'île de Montréal, 2017, [https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/Uploads/tx\\_asssmpublications/pdf/publications/Portrait\\_aines\\_ile\\_de\\_Montreal\\_MAJ\\_janv2019.pdf](https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/user_upload/Uploads/tx_asssmpublications/pdf/publications/Portrait_aines_ile_de_Montreal_MAJ_janv2019.pdf)

<sup>2</sup> Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Centre-Sud-de-l'île-de-Montréal, Les personnes âgées vivant seules dans les ménages privés, Montréal 2016, <https://santemontreal.qc.ca/fileadmin/fichiers/professionnels/DRSP/sujets-a-z/Coronavirus/Milieus-vie-collectifs/Portrait-PersonnesAgeesSeules-COVID19-FR.pdf>

Montréal appuie le gouvernement dans sa volonté que les logements abordables financés par des programmes publics soient soumis à des modalités d'attribution plus rigoureuses pour assurer qu'ils permettent de loger des ménages à revenus modestes. Par contre, à la lumière des informations présentées à l'article 23 du projet de loi 37, la Ville souhaite émettre des réserves quant aux impacts réels de l'ajout de conditions au bail et que l'on puisse exiger des compensations à un locataire à la suite d'une augmentation de revenu.

La vigilance est de mise afin d'éviter que l'article 23 du projet de loi ne menace la stabilité et la sécurité résidentielle des ménages qui parviennent à améliorer leur situation économique. Il importe également d'évaluer les enjeux liés à la collecte et à la gestion de données confidentielles ou les impacts d'une telle mesure sur la cohésion du milieu de vie en créant une nouvelle catégorie de locataires. De plus, l'ajout au bail et le fait d'exiger des compensations financières additionnelles aux augmentations de loyer prévues au Règlement sur les critères de fixation des loyers pourrait rendre le recrutement de locataires plus difficile. Ces enjeux sont susceptibles d'affecter davantage les coopératives d'habitation, compte tenu de leur mode de gestion qui repose sur l'engagement des locataires. Ainsi, bien que cette proposition semble intéressante, elle nécessite une réflexion plus approfondie afin de bien mesurer ses impacts, à la fois pour les partenaires qui gèrent ces lieux, que pour les résidents qui habitent ces milieux de vie.

En outre, dans le contexte de la crise d'abordabilité du logement, la Ville considère que le gouvernement aurait avantage à augmenter les budgets consentis à l'entretien et à améliorer les outils d'accompagnement des organismes afin de préserver les parcs de logements sociaux, communautaires et abordables existants. De plus, la Ville réitère l'importance d'investir massivement dans la construction de nouvelles unités de logement abordable afin d'assurer une offre diversifiée qui réponde aux besoins et au parcours résidentiel des citoyens indépendamment de leur statut socio-économique.

**Recommandation 1** : Que le gouvernement sursoit à l'adoption de l'article 23 du projet de loi no 37 afin d'effectuer, au préalable, une évaluation exhaustive de ses impacts pour les partenaires et les résidents des milieux de vie visés par cette mesure.

**Recommandation 2** : Que le gouvernement du Québec investisse massivement en habitation pour assurer l'entretien et améliorer les outils d'accompagnement des organismes afin de préserver le parc de logements sociaux et abordables existant.

**Recommandation 3** : Que le gouvernement du Québec propose une programmation robuste et à long terme d'investissements visant la construction de nouvelles unités de logements sociaux et abordables.

#### 4. Le droit de préemption

##### a. L'expérience de Montréal

Afin de faire face à la crise du logement, la Ville de Montréal a démontré qu'elle peut rapidement mettre en place les outils pour y arriver. Parmi les solutions déjà mises en place, mentionnons une stratégie d'inclusion qui a évolué récemment vers le Règlement pour une métropole mixte. Ce dernier prévoit les modalités pour l'inclusion de logements sociaux, abordables et familiaux dans les projets de développements résidentiels privés.

À cela, s'est ajouté le droit de préemption à des fins de logements sociaux et à des fins plus générales d'habitation qui permet à la Ville d'agir sur le foncier en se portant acquéreur de terrains pour aider concrètement le développement des projets. La Ville de Montréal est d'ailleurs précurseur en matière de droit de préemption. C'est en 2017, lors de l'adoption de la Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal que la métropole est devenue la première municipalité à avoir le droit de préemption.

Le projet de loi numéro 37 vient abroger l'intégralité des dispositions prévues à l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal qui habilitait le pouvoir de préemption de la Ville. Ces dispositions habilitantes sont désormais intégrées à la Loi sur les cités et villes (LCV). Toutefois, forte de son expérience, la Ville de Montréal constate deux limites importantes au droit de préemption, tel que proposé dans le projet de loi

numéro 37. Il s'agit de la non-possibilité de cumul des droits de préemption et des délais pour la notification d'un avis au propriétaire.

#### **b. Le cumul des droits de préemption**

L'article 572.0.3 de la LCV al. 1 prévoit que l'avis d'assujettissement peut mentionner plusieurs fins d'acquisition contrairement à la Charte de la Ville de Montréal qui prévoyait une fin unique. Alors que les nouvelles dispositions permettront de publier des avis mentionnant plusieurs fins, les avis déjà publiés par la Ville se limitent à une fin unique. Cependant aucune disposition n'est prévue au PL 37 pour permettre à la Ville de Montréal de modifier un avis déjà publié afin d'y ajouter une fin.

Afin de remédier à cette situation, le projet de loi numéro 37 devrait prévoir des dispositions transitoires permettant à la Ville de Montréal de modifier les avis publiés sous l'autorité de la Charte afin de pouvoir bénéficier de l'élargissement des conditions de préemption.

L'alinéa 3 de l'article 572.0.3 de la LCV, quant à lui, interdit le double assujettissement des immeubles que ce soit par la Ville elle-même ou par la Ville et une autre entité ayant la possibilité de préempter (autres municipalités, la société de transport, la régie intermunicipale et la Communauté métropolitaine).

La Ville est d'avis qu'il serait possible de prévoir un ordre de préséance selon l'ordre d'inscription des avis, puisqu'une fois publiée, une municipalité et toute entité qui aura désormais un droit de préemption ne serait pas obligé de l'exercer lorsque le propriétaire envoie un avis d'intention d'aliéner son bien. À cet effet, la loi devrait prévoir que les entités préemptrices soient notifiées en même temps de l'intention du propriétaire. Cela donnerait la possibilité à plusieurs entités d'exercer ce droit, à différentes fins, sous réserve de la décision de l'entité ayant priorité sur elles. La possibilité d'assujettissements multiples éviterait une course à la préemption. Le même principe pourrait s'appliquer pour les différentes instances des agglomérations municipales.

Pour la Ville de Montréal, dont les compétences sont exercées par différents conseils, le fait qu'il soit impossible de modifier un avis, conjugué à l'interdiction du double assujettissement, pose particulièrement problème. En matière d'habitation, par exemple, près de 300 immeubles ont déjà été assujettis aux fins de logement social, par le conseil d'agglomération, et il était prévu que ces immeubles fassent l'objet d'un second avis d'assujettissement aux fins d'habitation, notamment de logement abordable, par le conseil municipal. Les règlements et résolutions du conseil municipal en matière d'habitation ont été adoptés postérieurement à celles du conseil d'agglomération. Il ne reste qu'à signifier et publier les avis d'assujettissement. L'entrée en vigueur du PL 37 dans sa version actuelle empêcherait ce double assujettissement visant la fin générale qu'est l'habitation, tant le logement abordable que le logement social. Plusieurs pistes de solutions s'offrent à nous.

La Ville de Montréal considère que le projet de loi doit permettre le double assujettissement, minimalement lorsqu'une compétence municipale est exercée en partie par le conseil d'agglomération et en partie par le conseil municipal. Dans l'éventualité où le PL 37 maintenait l'interdiction d'assujettissements multiples, une disposition transitoire devrait spécifiquement le permettre pour les 300 immeubles déjà assujettis à des fins de logement social sous l'autorité de la Charte ou encore, permettre un amendement aux avis d'assujettissement déjà publiés.

**Recommandation 4** : Que le projet de loi numéro 37 permette le double assujettissement lorsqu'une compétence municipale est exercée en partie par le conseil d'agglomération et en partie par le conseil municipal.

#### **c. L'extension des délais de notifications à des fins de préemption**

La Loi sur l'instruction publique (LIP) prévoyait un délai de 90 jours pour que la municipalité qui préempte aux fins de cession à un centre de service scolaire notifie le propriétaire de l'immeuble de son intention d'exercer son droit de préemption. Toutefois, le projet de loi no 37 vient modifier cela et ne prévoit qu'un délai de 60 jours pour procéder. La Ville de Montréal considère que le délai doit être augmenté à 90 jours pour tous motifs menant à l'exercice d'utilisation du droit de préemption par la municipalité.

Le délai de 60 jours est très restrictif et contraignant compte tenu des exigences du processus à respecter en matière de décisions municipales. En effet, la décision d'exercer le droit de préemption ou d'y renoncer relève du conseil (sauf délégation au comité exécutif). L'administration municipale doit donc, à l'intérieur de ce délai :

- faire les vérifications diligentes. À ce sujet, il importe de mentionner que certaines vérifications essentielles doivent être effectuées en plus des vérifications usuelles, par exemple, le pouvoir d'une municipalité de respecter certaines conditions de l'offre (ex.: obligation de maintenir un lieu de culte dans l'immeuble, obligation de défrayer les coûts de la reconstruction d'un mur mitoyen, etc.);
- discuter, dans bien des cas, avec le propriétaire et l'éventuel acquéreur afin de clarifier certains aspects de l'offre;
- faire cheminer le dossier afin d'obtenir une décision de l'instance compétente. Ce qui s'avère particulièrement ardu lors de la saison estivale, du congé des Fêtes et des périodes d'élection durant lesquels les instances de la Ville siègent moins souvent;
- notifier le propriétaire de son intention.

À l'usage, le respect du délai de 60 jours s'est révélé un défi très contraignant pour l'administration et il a pour conséquence de précipiter la prise de certaines décisions qui ne peuvent pas alors être basées sur des analyses aussi exhaustives qu'elles devraient l'être considérant les conséquences qui en découlent. Or, lorsqu'une municipalité ne notifie pas au propriétaire l'avis de son intention d'exercer le droit de préemption à l'intérieur de ce délai de 60 jours, elle est réputée renoncer à l'exercer. La municipalité pourrait avoir à renoncer à des opportunités d'acquisition faute d'avoir été en mesure d'effectuer les vérifications diligentes à l'intérieur du délai de 60 jours.

Un délai de 90 jours comme celui qui était prévu à la LIP, tout en étant court, est nécessaire pour permettre aux municipalités de réaliser des analyses complètes et ainsi être en mesure de décider, dans leurs meilleurs intérêts, d'exercer ou non le droit de préemption.

**Recommandation 5** : Que le délai soit modifié, en le faisant passer de 60 à 90 jours, pour que la municipalité notifie au propriétaire son intention d'exercer son droit de préemption.

## 5. Conclusion

Nous poursuivons un objectif commun : assurer le bien-être de notre population et cela passe notamment par un accès à des logements adéquats et abordables pour tous, incluant les personnes plus vulnérables. Pour se faire, la Ville de Montréal est déterminée à poursuivre ses efforts et à déployer des programmes et mesures concrètes susceptibles de favoriser le maintien et le développement de l'offre de logements sociaux et abordables. Pour y parvenir, la collaboration de l'ensemble des partenaires gouvernementaux est toutefois nécessaire, de même que des investissements majeurs en matière d'habitation. Les besoins sont criants et connus. Le gouvernement du Québec doit poursuivre et intensifier ses efforts pour y répondre. Pour ce faire, un financement stable, prévisible et récurrent est nécessaire.

De plus, la mise en place d'outils doit être assortie de conditions flexibles permettant une utilisation adéquate de ces derniers. Il importe de bien comprendre les réalités et les obligations inhérentes aux municipalités de même que le processus pour exercer le droit de préemption afin que cet outil puisse être utilisé adéquatement. La Ville de Montréal considère en ce sens qu'il importe de modifier le délai de notification de 60 à 90 jours et de permettre un cumul des droits de préemption.

Enfin, les approches mur à mur ne permettent pas une prise en compte des réalités spécifiques à la métropole. Montréal réitère sa volonté de travailler en collaboration avec les partenaires gouvernementaux afin de s'assurer de la concordance des mesures déployées avec les besoins et les réalités du terrain. La prise en considération des particularités et des défis inhérents aux grands centres urbains demeurent incontournables.

La Ville de Montréal est déterminée à poursuivre ses efforts. Soyez assurés de notre pleine et entière collaboration.

## Synthèse des recommandations

---

**Recommandation 1** : Que le gouvernement sursoit à l'adoption de l'article 23 du projet de loi no 37 afin d'effectuer, au préalable, une évaluation exhaustive de ses impacts pour les partenaires et les résidents des milieux de vie visés par cette mesure.

**Recommandation 2** : Que le gouvernement du Québec investisse massivement en habitation pour assurer l'entretien et améliorer les outils d'accompagnement des organismes afin de préserver le parc de logements sociaux et abordables existant.

**Recommandation 3** : Que le gouvernement du Québec propose une programmation robuste et à long terme d'investissements visant la construction de nouvelles unités de logements sociaux et abordables.

**Recommandation 4** : Que le projet de loi numéro 37 permette le double assujettissement lorsqu'une compétence municipale est exercée en partie par le conseil d'agglomération et en partie par le conseil municipal.

**Recommandation 5** : Que le délai soit modifié, en le faisant passer de 60 à 90 jours, pour que la municipalité notifie au propriétaire son intention d'exercer son droit de préemption.

[ville.montreal.qc.ca](http://ville.montreal.qc.ca)