

DE : Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation

Le 16 mai 2022

TITRE : Projet de loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Les plus récentes données fournies par la Société canadienne d'hypothèque et de logement indiquent qu'au moins une dizaine de municipalités de 40 000 habitants ou plus se retrouvent sous le seuil du 1 % de taux d'inoccupation de logement sur leur territoire. En outre, il est observé que, depuis le début de la pandémie de la COVID-19, l'abordabilité des logements s'est détériorée au Québec.

Dans ce contexte, le présent mémoire propose des mesures législatives visant à répondre à certaines demandes récurrentes en matière d'habitation. Ces mesures permettraient de corriger certaines situations dont les effets sont accentués dans le contexte qui prévaut dans le marché locatif actuel. Ces mesures concernent les objets suivants :

- les hausses de loyer;
- le maintien du parc de logements à but non lucratif;
- la préservation de la valeur des actifs d'une coopérative dissoute;
- la compensation financière exigée des locataires de logements à loyer modeste dont les revenus augmentent pour faire en sorte que ces logements soient au bénéfice de la clientèle à laquelle ils sont destinés;
- les pouvoirs d'acquisition des municipalités.

2- Raison d'être de l'intervention

2.1 Hausses de loyer

Une exemption de cinq ans est actuellement prévue avant qu'un recours en fixation de loyer puisse être entrepris devant le Tribunal administratif du logement (TAL) à l'égard d'un logement situé dans un immeuble nouvellement bâti ou dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement d'affectation récent. Cette exemption a suscité plusieurs réactions dans les derniers mois à la suite d'augmentations significatives du loyer exigé à des locataires.

Cette exemption a été instaurée en 1980 pour offrir aux propriétaires d'immeubles une période d'adaptation pour mieux évaluer le coût des loyers en fonction des coûts d'exploitation de leur immeuble. Désormais, cette information est disponible plus

rapidement par l'entremise du rôle d'évaluation foncière et des taxes municipales. En conséquence, la réduction de la durée de cette exemption permettrait d'éviter des hausses de loyer démesurées.

2.2 *Maintien du parc de logements à but non lucratif*

Avec la fin de conventions du parc de logements à but non lucratif financé par les fonds publics, certains organismes à but non lucratif (OBNL) pourraient envisager la vente de leur immeuble à des intérêts privés. Cela menace la pérennité de ce parc et, en conséquence, l'accès à un logement à coûts abordables aux ménages à revenu faible ou modeste. Dans le cas des coopératives d'habitation, l'autorisation du ministre de l'Économie et de l'Innovation est requise pour qu'un immeuble soit vendu.

De plus, certains OBNL ne détiennent pas de fonds de réserve suffisant à l'entretien et à la préservation de leur immeuble malgré certaines exigences prévues à cet égard dans les programmes d'aide de la Société d'habitation du Québec (SHQ) et recommandées par celle-ci. Par ailleurs, bien que depuis juillet 2019 la SHQ exige que les OBNL établissent un bilan de santé aux cinq ans, cette pratique n'est pas courante chez les OBNL n'ayant pas signé de telle entente, ou ayant signé une entente antérieurement. Il y a donc absence d'obligations pour l'ensemble des OBNL en matière d'entretien et de préservation alors qu'il existe des exigences analogues applicables à toutes les coopératives d'habitation en vertu de la Loi. Des mesures législatives sont ainsi proposées pour assurer la pérennité du parc de logements administrés par des OBNL en les soumettant à une gestion saine et prudente de leur entretien.

2.3 *Préservation de la valeur d'une coopérative dissoute*

La liquidation rapide d'une coopérative dissoute par décret permet la préservation de la valeur de ses actifs. Considérant la valeur des actifs parfois importante des coopératives dissoutes, notamment celle des immeubles des coopératives d'habitation, il apparaît nécessaire que ce processus s'effectue le plus rapidement possible afin que le solde de l'actif puisse être promptement dévolu au Conseil québécois de la coopération et de la mutualité au profit du développement de projets coopératifs.

2.4 *Compensation financière exigée des locataires de logements à loyer modeste dont les revenus augmentent pour faire en sorte que ces logements soient au bénéfice de la clientèle à laquelle ils sont destinés*

Les revenus de certains ménages résidant dans des logements à loyer modeste augmentent parfois au-delà du seuil fixé pour ces logements. Il apparaît pertinent de leur exiger une compensation financière, tout en ne menaçant pas leur droit au maintien dans les lieux. Cela assurerait d'ailleurs une meilleure équité entre les locataires dont les revenus diffèrent.

2.5 *Pouvoirs d'acquisition des municipalités*

Les municipalités et certains organismes municipaux demandent un droit de préemption qui faciliterait l'acquisition d'immeubles pour les destiner notamment à des fins d'habitation. Ce droit permettrait aussi de créer un levier de négociation entre la

municipalité et les acheteurs potentiels afin d'obtenir certains engagements, comme la construction de logements abordables.

3- Objectifs poursuivis

Les modifications proposées visent à atténuer les répercussions négatives de la situation actuelle en matière de logements en ayant notamment pour objectifs de :

- éviter les augmentations abusives de loyers pouvant entraîner la perte du logement par un locataire d'un immeuble nouvellement bâti ou dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement d'affectation récent, notamment pour les personnes âgées;
- protéger la pérennité de l'offre de logements à but non lucratif financés par les fonds publics de façon à ce que les ménages à revenu faible ou modeste puissent s'y loger;
- préserver la valeur des actifs d'une coopérative et de certains OBNL lors de leur dissolution;
- faire en sorte que les logements à loyer modeste soient au bénéfice de la clientèle à laquelle ils sont destinés, tout en respectant le droit de maintien dans les lieux;
- faciliter l'acquisition d'immeubles par les municipalités, notamment à des fins d'habitation.

4- Proposition

4.1 Réduction du délai d'exemption de cinq à trois ans contre les recours en fixation de loyer auprès du Tribunal administratif du logement (« Clause F ») et abolition de cette exemption pour certains logements situés dans les résidences privées pour aînés

L'article 1955 du Code civil du Québec prévoit qu'aucun recours en fixation de loyer ne peut être entrepris devant le TAL à l'égard d'un logement situé dans un immeuble nouvellement bâti ou dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement d'affectation récent, et ce, dans les cinq années qui suivent la date à laquelle l'immeuble est prêt à être loué. Pour que cette restriction trouve application, le bail du logement doit en faire mention, c'est ce qui constitue la « clause F » du bail.

Il est donc proposé de réduire ce délai d'exemption de cinq à trois ans. Ceci permettrait d'éviter les augmentations abusives de loyers pouvant entraîner la perte du logement par un locataire dans le contexte où peu de logements sont par ailleurs disponibles.

Le nouveau délai s'appliquerait pour tout bail conclu ou reconduit après l'entrée en vigueur de la modification législative. Toutefois, une mesure transitoire serait prévue afin que les immeubles nouvellement bâtis, et dont l'actuel délai de cinq ans aurait déjà commencé à courir avant l'entrée en vigueur de la modification législative, bénéficient d'une exemption et ne soient pas visés par le nouveau délai.

Le nouveau délai ne s'appliquerait toutefois pas aux logements destinés aux aînés dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement d'affectation récent pour y retirer des soins de santé offerts à des aînés ou des services d'assistance personnelle. Dans ces cas, des protections additionnelles seraient prévues soit :

- une limitation du montant du loyer du premier bail conclu, sous réserve de l'augmentation permise en vertu des normes du TAL, avec les recours en conséquence pour le locataire lésé;
- une obligation d'offrir, à certaines conditions, aux locataires de demeurer dans le logement après le changement d'affectation avant de pouvoir procéder à une éviction.

Ces nouvelles modalités, bien qu'effectives à la sanction de la loi, impliqueraient des ajustements aux formulaires de bail qui sont présentement en annexe du Règlement sur les formulaires de bail obligatoires et sur les mentions de l'avis. Comme ces ajustements seraient de pure concordance avec la loi qui serait adoptée et qu'il est souhaitable de limiter l'utilisation de formulaires de bail non ajustés pouvant entraîner de la confusion, des exceptions à la Loi sur les règlements seraient proposées afin que ces ajustements puissent être édictés plus rapidement.

4.2 Autorisation préalable de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation pour qu'un OBNL en habitation et une coopérative d'habitation se départissent d'un immeuble financé par des fonds publics

Des dispositions ont été introduites en 2015 afin de préserver le parc de logements coopératifs et d'encadrer les ventes de coopératives d'habitation. Depuis, les coopératives d'habitation doivent obtenir l'autorisation préalable du ministre de l'Économie et de l'Innovation avant d'aliéner un immeuble. Or, une telle autorisation n'a pas été prévue pour les OBNL en habitation. Une situation récente a permis de constater que le conseil d'administration d'un tel OBNL pouvait vendre un immeuble, sans qu'un tiers puisse l'empêcher (locataires, municipalité, etc.).

Ceci soulève des enjeux quant à la pérennité du parc de logements à but non lucratif ayant bénéficié de fonds publics et la possibilité que des ménages à revenu faible ou modeste puissent se loger à des coûts abordables. Il est donc proposé de modifier la Loi sur les compagnies pour contrôler l'aliénation des immeubles des OBNL en habitation par l'obtention d'une autorisation préalable de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation.

Par souci de cohérence, il est également proposé que cette ministre autorise, conjointement avec le ministre de l'Économie et de l'Innovation, la vente d'un immeuble par une coopérative d'habitation.

Toute personne contrevenant à cette nouvelle exigence serait passible d'une amende allant de 2 500 \$ à 10 000 \$. En cas de récidive, ces montants seraient portés au double.

4.3 Assujettir les OBNL d'habitation financés par des fonds publics à des exigences en matière d'entretien, de préservation et d'inspection de l'immeuble

De façon à assurer le maintien de la qualité du parc de logements à but non lucratif financé par des fonds publics, il est proposé d'assujettir les OBNL qui possèdent de tels immeubles à des exigences supplémentaires en matière d'entretien, de préservation et d'inspection de ses immeubles.

Ces exigences seraient les mêmes que celles auxquelles sont déjà assujetties les coopératives d'habitation par l'article 221.2.3 de la *Loi sur les coopératives*, soit :

- la constitution d'une réserve suffisante pour assurer la gestion saine et prudente, l'entretien et la préservation de l'immeuble;
- la nomination d'un vérificateur;
- l'inspection de l'immeuble par un expert au moins tous les cinq ans et la présentation du rapport de l'expert à l'assemblée de l'OBNL qui suit son dépôt;
- l'établissement d'une planification quinquennale des travaux d'entretien et de préservation de l'immeuble ainsi que des budgets afférents;
- la mention, dans un rapport de l'OBNL, de la date de la dernière inspection de l'immeuble, des travaux d'entretien et de préservation réalisés et des budgets liés à la planification quinquennale.

Toute personne contrevenant à ces nouvelles exigences serait passible d'une amende de 500 \$ à 10 000 \$. En cas de récidive, ces montants seraient portés au double.

4.4 Nomination du liquidateur d'une coopérative dissoute

La Loi sur les coopératives édicte que le ministre du Revenu (Revenu Québec) est d'office le liquidateur des biens d'une coopérative dissoute. Considérant la valeur des actifs parfois importante des coopératives dissoutes, notamment celle des immeubles des coopératives d'habitation, il est proposé que le ministre de l'Économie et de l'Innovation puisse, selon les circonstances, choisir de confier le mandat de liquidateur à Revenu Québec ou encore de nommer directement un liquidateur qu'il choisit afin de s'assurer d'un processus de liquidation accéléré et de la préservation de la valeur des biens.

Par ailleurs, le processus de liquidation des actifs et de dissolution des OBNL, tel que prévu par la Loi sur les compagnies et appliqué par le Registraire des entreprises, est très différent de celui des coopératives. Il n'est donc pas requis de prévoir une mesure analogue pour les OBNL.

4.5 Compensation financière exigée des locataires de logements à loyer modeste dont les revenus augmentent pour faire en sorte que ces logements soient au bénéfice de la clientèle à laquelle ils sont destinés

La Loi sur la Société d'habitation du Québec permet à la SHQ d'édicter un règlement balisant l'attribution et les conditions de location de logements à loyer modeste. Toutefois, elle ne permet actuellement pas qu'une compensation financière soit exigée du locataire dont les revenus dépassent le seuil qui serait établi par un tel règlement.

Il est donc proposé de permettre à la SHQ, par voie réglementaire, d'exiger une telle compensation lors de la reconduction du bail d'un logement à loyer modeste attribué dans le cadre du programme AccèsLogis Québec, du Programme d'habitation abordable Québec ou de tout autre programme de la SHQ qui aurait les mêmes objectifs.

4.6 Introduction d'un droit de préemption aux organismes municipaux

Le droit de préemption permet à celui qui l'exerce d'acquérir en priorité sur tout autre acheteur un immeuble qui a préalablement été identifié par un avis d'assujettissement inscrit au registre foncier. Ce droit s'exerce au moment où l'immeuble visé fait l'objet d'une offre d'achat acceptée et au prix demandé par l'acheteur initial. Actuellement, seule la Ville de Montréal possède un droit de préemption général, les autres municipalités ayant ce droit seulement pour l'acquisition d'immeubles destinés à être cédés à des centres de service scolaires.

Autrement, les pouvoirs d'acquisition de gré à gré et d'expropriation que possèdent les municipalités s'avèrent limités pour acquérir des immeubles en fonction des besoins actuels en habitation, particulièrement pour le logement social. L'expropriation, en plus d'être une méthode agressive, peut s'avérer coûteuse en raison des modalités de la Loi sur l'expropriation et l'acquisition de gré à gré ne prévoit pas la préséance de la municipalité sur les autres acquéreurs potentiels.

Il est donc proposé d'accorder un droit de préemption général calqué sur celui de la Ville de Montréal à l'ensemble des organismes municipaux qui bénéficient actuellement de pouvoirs d'acquisition de gré à gré et par expropriation (municipalités, municipalités régionales de comté [MRC], communautés métropolitaines, régies intermunicipales et sociétés de transport en commun).

Comme le droit de préemption serait accordé à plusieurs organismes municipaux, le cumul des avis d'assujettissement sur un même immeuble serait interdit, et ce, dans le but de ne pas pénaliser de manière abusive les propriétaires concernés. En outre, le droit de préemption municipal s'exercerait sous réserve des droits de préemption de la ministre de la Culture et des Communications (Loi sur le patrimoine culturel, art. 54) et de la SHQ (Loi sur la Société d'habitation du Québec, art. 68.3).

Ce pouvoir permettrait d'intervenir en matière d'habitation ainsi qu'à toute autre fin municipale.

5- Autres options

Des options ont été considérées en ce qui concerne deux mesures du mémoire, soit celles relatives à la baisse du délai d'exemption de cinq ans contre les recours en fixation de loyer auprès du TAL, et au droit de préemption.

Pour les autres mesures, l'option du statu quo a été analysée, cependant elle aurait pour effet d'aggraver la situation actuelle en matière d'habitation.

5.1 La baisse du délai d'exemption de cinq ans contre les recours en fixation de loyer auprès du TAL

Le délai d'exemption de cinq ans pour un recours en fixation de loyer dans un immeuble nouvellement construit aurait pu être éliminé ou réduit autrement qu'à trois ans.

Le prix du loyer est un indicateur d'importance pour déterminer la rentabilité d'un projet de construction. Ainsi, le retrait complet du délai d'exemption pourrait non seulement engendrer de l'incertitude pour un promoteur en raison de la difficulté d'ajuster les prix une fois un projet livré, mais également être dissuasif pour certains investisseurs à développer du logement locatif. Cette option n'a donc pas été retenue.

La proposition de réduire la période d'exemption de cinq à trois ans constitue un compromis équilibré entre la protection des locataires contre les hausses abusives et la possibilité pour les propriétaires d'ajuster leurs loyers pendant une durée raisonnable. Le choix d'un délai différent aurait pour effet de rompre cet équilibre en favorisant une partie davantage que l'autre.

5.2 Droit de préemption

Il a été envisagé de ne proposer le droit de préemption que pour les municipalités locales. Toutefois, comme les autres organismes municipaux visés ont également le pouvoir d'exproprier, il semblait cohérent qu'ils puissent préempter.

En outre, les lois municipales permettent aux municipalités locales de déléguer leurs compétences à d'autres instances (ex. MRC, régie intermunicipale), ce qui leur fait perdre la possibilité d'intervenir dans le domaine visé. Dans ce contexte, il aurait été incohérent que ces instances ne disposent pas du droit de préemption dans l'exercice d'une compétence déléguée.

6- Évaluation intégrée des incidences

De façon générale, les mesures proposées auraient des impacts positifs sur les locataires en permettant d'éviter les augmentations abusives de loyers et en faisant en sorte que les logements à loyer modeste soient au bénéfice de la clientèle à laquelle ils sont destinés. En outre, les mesures permettraient de maintenir et stimuler l'offre de logements, notamment abordables, au Québec.

Pour les propriétaires, l'effet de l'abaissement du délai d'exemption pour les recours en fixation de loyer auprès du TAL serait somme toute mineur puisqu'ils disposeraient pendant trois ans d'une latitude pour établir le loyer en fonction de leurs coûts d'exploitation. À partir de la quatrième année, le TAL pourrait exercer ses compétences sur ces logements en cas de litige, ce qui pourrait empêcher des hausses de loyer injustifiées.

La mesure concernant la gestion de l'entretien et de la préservation des immeubles détenus par des OBNL pourrait avoir un effet à la hausse sur les loyers en raison des frais à assumer pour répondre aux nouvelles exigences, hausse qui serait toutefois

assujettie à la juridiction du TAL. Cet effet ne serait toutefois pas généralisé à tous les OBNL d'habitation financés par des fonds publics, car, comme mentionné précédemment, certains OBNL sont déjà assujettis à de telles exigences selon leur convention d'aide financière. D'ailleurs, elles sont actuellement recommandées par le Réseau québécois des OBSL d'habitation. En outre, il est généralement reconnu qu'un entretien régulier évite des travaux très coûteux qui deviennent nécessaires pour un immeuble négligé pendant longtemps et peut également réduire le coût d'assurance.

Il importe de mentionner que 1268 OBNL ont bénéficié de fonds publics, du provincial et du fédéral, pour la construction de logements sociaux ou abordables, pour un total de 51 649 logements.

Enfin, le droit de préemption pourrait dans certains cas entraîner une baisse de la valeur marchande d'un immeuble, puisque celui-ci pourrait devenir moins intéressant pour des acquéreurs potentiels.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le TAL et la SHQ ont été consultés pour les mesures concernant leurs activités et sont en accord avec celles-ci.

Le ministère des Finances du Québec a été consulté quant à la baisse du délai d'exemption pour les recours devant le TAL, l'autorisation de la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation pour l'aliénation des immeubles détenus par des OBNL et les obligations d'entretien des OBNL. Le ministère de l'Économie et de l'Innovation a été consulté concernant l'autorisation des ministres pour l'aliénation des immeubles détenus par des coopératives, ainsi que sur le mécanisme de liquidation de celles-ci.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Pour la mesure concernant la compensation financière pour les logements à loyer modeste, des dispositions réglementaires seraient nécessaires pour sa mise en œuvre. Celles-ci feraient l'objet de discussions notamment avec le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour, le cas échéant, assurer un arrimage avec l'article 20 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté.

Comme mentionné précédemment, des modifications au formulaire de bail, annexé au Règlement sur les formulaires de bail obligatoires et sur les mentions de l'avis au nouveau locataire, s'avèreraient nécessaires à courte échéance pour la mesure concernant la baisse du délai d'exemption de cinq à trois ans. Entretemps, une campagne d'information à cette fin serait prévue pour informer les locataires de leur droit.

Pour les autres dispositions, aucune mesure de suivi, d'évaluation ou de reddition de comptes ne sera en mise en place.

Certaines statistiques seront compilées par le TAL pour la mesure qui la concerne.

9- Implications financières

Les modifications proposées dans ce mémoire n'ont aucune implication financière pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

Le droit de préemption général à l'échelle municipale n'existe pas dans les autres provinces canadiennes. Puisque l'expérience de la Ville de Montréal à cet égard est récente, il est difficile d'en dégager des conclusions par rapport au logement.

Aucune autre analyse comparative n'a été réalisée considérant l'urgence d'agir.

La ministre des Affaires municipales
et de l'Habitation,

ANDRÉE LAFOREST