

DE : Madame France-Élaine Duranceau
Ministre responsable de l'Habitation

Monsieur Eric Girard
Ministre des Finances

Le 9 août 2024

TITRE : Projet de règlement sur l'aliénation d'immeubles en vertu de l'article 92 de la Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Sanctionnée le 21 février 2024, la Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation (2024, chapitre 2) s'inscrit dans un contexte de pénurie de logements au Québec et comporte une diversité de mesures pour contribuer à résorber la crise actuelle. Elle a notamment pour objectifs de faciliter la réalisation de projets d'habitation et d'augmenter l'offre de logements, particulièrement l'offre de logements sociaux et abordables.

À cette fin, l'article 92 de la Loi accorde aux ministères et à certains organismes publics un pouvoir temporaire d'aliéner des immeubles, à titre gratuit ou onéreux, afin qu'ils soient utilisés à des fins de logements sociaux, abordables ou étudiants, en dérogation aux règles usuelles d'aliénation.

Le gouvernement doit imposer par règlement des conditions à une telle aliénation. La Loi prévoit d'ailleurs que la période d'application de ce pouvoir, laquelle est de cinq ans, débute à l'entrée en vigueur du premier règlement gouvernemental établissant les conditions d'aliénation.

Le présent mémoire vise donc à obtenir l'accord du Conseil des ministres à l'égard d'un projet de règlement sur l'aliénation d'immeubles en vertu de l'article 92 de la Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation et l'autorisation de publier ce projet de règlement, aux fins de consultation, à la *Gazette officielle du Québec*.

2- Raison d'être de l'intervention

Selon la Société d'habitation du Québec (SHQ), l'acquisition d'un terrain approprié est l'un des principaux défis dans le processus de réalisation d'un projet de logement social ou abordable.

Les ministères et les organismes publics disposent parfois d'immeubles excédentaires, qui ne leur sont pas d'utilité dans un avenir prévisible. Les règles encadrant l'aliénation de tels immeubles peuvent limiter les possibilités de cession au profit d'organismes qui pourraient les utiliser à des fins de logements sociaux, abordables ou étudiants.

Dans le contexte de la pénurie de logements actuelle, un pouvoir de déroger à ces règles leur a été temporairement accordé afin de rendre disponibles à la réalisation de projets d'habitation les immeubles excédentaires de l'État, plus efficacement (2024, chapitre 2, article 92).

Les principales caractéristiques de ce pouvoir sont les suivantes :

- Il est accordé à tous les ministères ainsi qu'aux organismes publics des réseaux de la santé, de l'éducation primaire, secondaire et de l'enseignement collégial;
- L'autorisation du ministre ayant l'autorité sur l'immeuble est requise pour l'aliéner;
- L'aliénation peut être à titre gratuit ou onéreux, notamment sous la valeur marchande;
- Un immeuble ne peut être aliéné qu'au bénéfice d'un organisme à but non lucratif (OBNL), d'une coopérative d'habitation ou d'un office d'habitation;
- L'immeuble aliéné doit servir uniquement à la réalisation de logement social, abordable ou étudiant¹;
- L'acquéreur de l'immeuble est assujéti à certaines exigences :
 - o Une obligation, en tout temps, de préserver l'affectation sociale, abordable ou étudiante de l'immeuble;
 - o Des exigences en matière d'entretien, d'inspection et de préservation de l'immeuble pour assurer son intégrité;
 - o L'obtention d'une autorisation de la ministre responsable de l'Habitation en cas d'aliénation subséquente. Une autorisation additionnelle du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie est prévue dans le cas d'une coopérative;
- Le gouvernement doit prévoir par règlement des conditions supplémentaires d'aliénation (prévues dans le règlement dont ce mémoire fait l'objet). Les ministres ayant l'autorité sur les immeubles peuvent également prévoir des conditions pour leurs immeubles respectifs;
- Le pouvoir a une durée de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du premier règlement gouvernemental établissant les conditions d'aliénation.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de règlement vise à :

- Favoriser la mise en disponibilité des immeubles excédentaires de l'État pour la réalisation de projets de logements sociaux, abordables ou étudiants;
- Assurer une prise en compte des incidences de l'aliénation d'immeubles sur les finances publiques et les ressources gouvernementales;
- Assurer la qualité des projets de logements réalisés sur les immeubles cédés par l'État.

¹ On entend par « logement étudiant » tout logement destiné à des personnes aux études au sens de l'article 1979 du Code civil du Québec.

4- Proposition

Comme mentionné précédemment, la Loi prévoit déjà certaines balises, notamment pour assurer la préservation de l'affectation sociale, abordable ou étudiante des immeubles cédés. Toutefois, des conditions supplémentaires apparaissent requises, notamment pour assurer une prise en compte des incidences de l'aliénation d'immeubles sur les finances publiques et assurer la qualité des projets de logements réalisés sur les immeubles cédés par l'État.

Il importe toutefois que les conditions d'aliénation demeurent aussi simples que possible, afin de respecter l'objectif initial de faciliter la mise en disponibilité des immeubles excédentaires de l'État pour la réalisation de projets de logements sociaux, abordables ou étudiants.

4.1. Exiger l'autorisation du ministre des Finances lorsque la valeur comptable nette de l'immeuble à aliéner est égale ou supérieure à 5 M\$

L'aliénation d'immeubles de l'État peut avoir des incidences sur les finances publiques. Il importe donc que le gouvernement maintienne un certain contrôle sur les aliénations susceptibles d'avoir des incidences majeures.

En effet, les normes comptables du gouvernement prévoient que lorsqu'un immeuble ou un terrain est aliéné, la différence entre le produit net réalisé sur la sortie d'un immeuble et sa valeur comptable nette doit être comptabilisé à titre de revenu ou de dépense dans l'année de la sortie. À cet égard, une aliénation peut engendrer des impacts annuels significatifs sur le cadre financier, qu'il importe de pouvoir contrôler.

À cette fin, il est proposé que l'autorisation du ministre des Finances soit requise lorsque la valeur comptable nette de l'immeuble à aliéner est égale ou supérieure à 5 M\$. La valeur comptable nette d'un immeuble équivaut au coût comptabilisé à l'origine moins, s'il y a lieu, l'amortissement constaté à la dépense au cours des années. Le ministre des Finances pourrait assortir son autorisation d'autres conditions.

4.2. Exiger l'autorisation du ministre des Finances lorsque l'écart entre la contrepartie et la valeur de l'immeuble est égal ou supérieur à 10 M\$

L'aliénation d'un immeuble public sous sa pleine valeur peut soulever des préoccupations à l'égard de l'utilisation optimale des ressources gouvernementales, et ce, même lorsque la valeur comptable de l'immeuble est nulle ou négligeable.

Il est donc proposé que l'autorisation du ministre des Finances soit requise lorsque l'écart entre la contrepartie et la valeur de l'immeuble serait égal ou supérieur à 10 M\$. La valeur utilisée serait la valeur foncière uniformisée², lorsque disponible. À défaut, la valeur de l'immeuble devrait être établie par un évaluateur agréé. Le ministre des Finances pourrait assortir son autorisation d'autres conditions.

² La valeur foncière uniformisée est obtenue en multipliant la valeur de l'immeuble inscrite au rôle d'évaluation foncière par un facteur comparatif. Ce facteur permet de ramener sur une base comparable les évaluations qui proviennent de rôles différents.

4.3. Prévoir que l'aliénation soit conditionnelle à ce que le projet de logements envisagé sur l'immeuble se réalise dans le cadre d'un programme d'un organisme du gouvernement, dont la SHQ, ou bénéficie d'une aide gouvernementale, directement ou dans le cadre d'une entente conclue avec un tiers

Pour assurer que les projets qui se réaliseraient sur les immeubles cédés soient cohérents avec les objectifs du gouvernement en matière d'habitation, il est proposé d'exiger que ces projets se réalisent dans le cadre d'un programme de la SHQ ou grâce à une autre aide gouvernementale (hors programme), directement ou dans le cadre d'une entente conclue avec un tiers³.

Les programmes de la SHQ ont des cadres normatifs détaillés permettant d'établir les caractéristiques des projets. Par exemple, le Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ) prévoit les modalités relatives aux loyers maximaux pouvant être exigés afin de garantir le caractère abordable des logements, ainsi que la période minimale pendant laquelle l'abordabilité doit être maintenue.

Par ailleurs, en 2022, le gouvernement a signé des ententes avec Desjardins, le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (FSTQ) et Fondation pour le financement de projets de logements et de copropriétés abordables. Les ententes prévoient des modalités pour assurer le caractère abordable des projets. Par exemple, celles avec Desjardins et le FSTQ se calquent sur le PHAQ pour la définition de ce qu'est un logement abordable et prévoient le maintien de l'abordabilité pour une période d'au moins 35 ans.

Enfin, certains projets font l'objet d'une aide particulière accordée par décret du gouvernement. Dans la mesure où des exigences similaires à celles du PHAQ ou des ententes gouvernementales étaient prévues dans le protocole d'aide financière, il serait pertinent que ces projets puissent également bénéficier de la cession d'un immeuble excédentaire de l'État.

Il est à noter que les projets de logement étudiant seraient également assujettis à cette condition, ceux-ci étant admissibles à certains programmes de la SHQ, ainsi qu'à certaines ententes conclues par le gouvernement.

5- Autres options

Il n'apparaît pas nécessaire de prévoir d'autres conditions d'aliénation que celles proposées dans le présent mémoire, pour les raisons suivantes :

- Dans le cadre de leur autorisation, le ministre ayant l'autorité sur l'immeuble et le ministre des Finances (le cas échéant) pourraient prévoir toute autre condition jugée pertinente (ex. : récupération de l'immeuble si le projet ne se réalise pas dans un délai donné, droit de premier refus en cas d'aliénation subséquente);
- Les immeubles cédés feraient par défaut l'objet de protections particulières :

³ Le projet de règlement référerait cependant à toute aide provenant d'un organisme du gouvernement afin d'englober d'autres initiatives similaires, qu'elles soient portées par la SHQ ou par un autre organisme du gouvernement.

- o Une obligation, en tout temps, de préserver l'affectation sociale, abordable ou étudiante de l'immeuble;
- o Des exigences en matière d'entretien, d'inspection et de préservation de l'immeuble pour assurer son intégrité;
- o L'autorisation préalable de la ministre responsable de l'Habitation en cas d'aliénation ou de changement d'affectation subséquente (autorisation conjointe du ministre de l'Économie dans le cas d'une coopérative).

Par ailleurs, les ministères et les organismes pourraient toujours aliéner un immeuble selon les processus usuels, c'est-à-dire sans recourir au pouvoir temporaire prévu à l'article 92 de la Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation. Toutefois, ces processus comportent généralement des obligations qui peuvent limiter la capacité à aliéner en faveur d'un OBNL, d'une coopérative ou d'un office d'habitation. Par exemple, le Règlement sur les conditions de disposition des immeubles excédentaires des ministères et des organismes publics prévoit une série d'étapes devant être respectées dans le processus d'aliénation, soit :

- La disposition en faveur d'une entité publique;
- La disposition en faveur de certaines personnes spécifiques (ex. : propriétaire contigu);
- La disposition par appel d'offres public.

6- Évaluation intégrée des incidences

Ultimement, les immeubles mis à la disposition des coopératives, des OBNL et des offices d'habitation permettraient d'augmenter l'offre de logements sociaux, abordables ou étudiants, permettant ainsi de loger davantage de locataires plus vulnérables. Le règlement permettrait également d'optimiser l'utilisation des immeubles publics.

Outre cela, le projet de règlement proposé n'a pas d'incidences particulières, dans la mesure où il vise strictement à baliser l'exercice d'un pouvoir d'aliénation des ministres et de certains organismes publics.

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

La Société québécoise des infrastructures (SQI) et la SHQ ont été consultées sur la proposition.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Des discussions sont déjà en cours entre différents ministères et organismes gouvernementaux afin d'établir des procédures administratives cohérentes pour l'application du pouvoir d'aliénation des immeubles excédentaires. À titre d'exemples, les éléments suivants sont considérés : coordination entre les ministères et les organismes impliqués, dont le propriétaire, interventions à ajuster en présence de locataires (ex. : organismes à but non lucratif) et suivi de l'utilisation de l'immeuble après la cession.

Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation coordonne la constitution d'un inventaire des immeubles excédentaires ayant un potentiel pour la réalisation de projets de logements sociaux, abordables ou étudiants. Une procédure pour rendre disponibles les immeubles de cet inventaire aux organismes porteurs de projets est également en élaboration. Cette procédure permettra notamment d'assurer que le financement pour le projet d'habitation soit accordé avant que l'immeuble soit aliéné à l'organisme porteur.

9- Implications financières

L'aliénation d'immeubles excédentaires sous leur valeur comptable nette pourrait entraîner une incidence sur le cadre financier du gouvernement. Pour cette raison, le projet de règlement proposé prévoit une responsabilité, pour le ministre des Finances, d'autoriser des projets d'aliénation susceptibles d'avoir une incidence significative sur les finances publiques.

10- Analyse comparative

Considérant les particularités de la proposition, aucune analyse comparative hors Québec n'a été réalisée.

À titre de comparable interne à l'administration gouvernementale, le cas de la SQI a servi de point de départ à la proposition présentée dans le présent mémoire. Cette dernière peut vendre des immeubles qu'elle détient sous la valeur marchande, avec la seule autorisation de son conseil d'administration. Elle doit toutefois obtenir l'autorisation :

- Du Secrétariat du Conseil du trésor lorsque la valeur de l'immeuble dépasse 10 M\$ (Directive concernant la gestion et l'ameublement des espaces de l'administration gouvernementale);
- Du gouvernement lorsque la valeur de l'immeuble dépasse 50 M\$ (décret numéro 1103-2018).

Dans les deux cas, la valeur est la valeur foncière uniformisée (lorsque celle-ci est disponible).

Le pouvoir d'aliénation prévu par la Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation étant temporaire et exceptionnel, dans un contexte de crise du logement, il apparaît cohérent que les conditions d'autorisation proposées ne soient pas plus sévères que celles usuellement applicables à l'un des principaux agents immobiliers de l'État.

La ministre responsable de l'Habitation,

FRANCE-ÉLAINE DURANCEAU

Le ministre des Finances,

ERIC GIRARD