

Mémoire de la Ville de Québec

Présenté à
la Commission de l'économie et du travail

Sur le projet de loi 100
Loi sur l'hébergement touristique

Le 24 août 2021

Introduction

La Ville de Québec remercie la Commission de l'économie et du travail de cette opportunité de présenter nos commentaires sur le projet de loi 100, *Loi sur l'hébergement touristique*.

L'Arrondissement historique du Vieux-Québec, classé site du patrimoine mondial de l'UNESCO en 1985, est un lieu hautement touristique qui reçoit plus de 3,1 millions de touristes annuellement. L'industrie touristique occupe une place fondamentale dans l'économie de la Ville et l'offre d'hébergement touristique, sa qualité, sa suffisance, sont à la base de cette industrie. En outre, ce secteur génère à lui seul, en temps normal, plus de 5 200 emplois dans la Capitale-Nationale¹.

Le contrôle de la qualité de l'offre d'hébergement exercé par le ministère du Tourisme grâce à *Loi sur les établissements d'hébergement touristique* est essentiel. La réforme proposée par ce projet de loi poursuit l'objectif de réduire les formalités administratives et à en diminuer les coûts pour les exploitants et nous y souscrivons.

Mais la Ville de Québec doit également composer avec le défi considérable d'assurer l'équilibre entre les fonctions résidentielles et d'hébergement touristique dans le Vieux-Québec et les quartiers centraux, l'encadrement législatif de cette activité doit comporter les moyens nous permettant d'atteindre cet objectif.

Nous formulons dans le présent mémoire des propositions d'amendement au projet de loi, essentiellement dans le but d'optimiser l'arrimage entre les régimes législatifs provincial et municipal de façon à permettre aux deux ordres de gouvernement de contribuer à l'application de l'ensemble de ces normes. Plus précisément, nous soulignerons dans un premier temps l'importance de la

¹ 5283 emplois selon Statistique Canada, *Module des ressources humaines du compte satellite du tourisme, Recensement de la population 2016 et Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail*, compilation du ministère du Tourisme

contribution du ministère du Tourisme à l'application des règlements municipaux et proposerons de permettre aux municipalités de poursuivre les infractions à la loi provinciale.

Nous aborderons enfin quelques orientations complémentaires au projet de loi annoncées dans le communiqué de presse du 8 juin 2021.

1. Conformité aux règlements d'urbanisme

Le Vieux-Québec doit demeurer un lieu habité par ses résidents et pour assurer sa vitalité elle doit à cette fin contrôler efficacement la prolifération de l'hébergement touristique par le truchement de sa réglementation d'urbanisme.

C'est ainsi que depuis plusieurs années, la Ville exerce un contingentement des établissements d'hébergement touristique dans les quartiers centraux. Son cadre réglementaire s'est raffiné au fil des ans selon les secteurs pour favoriser l'équilibre avec la fonction résidentielle.

Considérant la popularité grandissante des locations et des réservations de logements en ligne de type collaboratif, la Ville de Québec a entrepris de réviser l'encadrement des différentes pratiques en matière d'hébergement touristique et à cette fin, elle a créé, en septembre 2017, un groupe de travail réunissant des acteurs du milieu concernés sous la direction de l'Office du tourisme de Québec. Le groupe de travail a dévoilé, en juillet 2018, 11 recommandations suite auxquelles la Ville a distingué dans sa réglementation l'hébergement touristique collaboratif et l'hébergement commercial dans le but d'assurer un contrôle équitable de ces types d'usage. Elle procède, suivant ces recommandations, aux ajustements réglementaires pour permettre le développement de l'offre d'hébergement touristique commercial dans certains secteurs, tout en continuant d'éviter son empiètement dans les zones résidentielles.

La tâche d'assurer le respect de la réglementation d'urbanisme en matière d'hôtellerie présentait autrefois un défi important². À la demande de la Ville de Québec, le gouvernement a modifié, le 10 décembre 2010, le *Règlement sur les établissements d'hébergement touristique* pour y introduire l'exigence que la demande de classification d'un établissement soit accompagnée d'une attestation de conformité à la réglementation municipale produite par le greffier.

Cette exigence a été remplacée, en 2015, par un préavis transmis par le ministre à la municipalité qui doit, dans les 45 jours de l'avis, informer le ministre si l'usage projeté n'est pas conforme à la réglementation municipale relative aux usages³.

Ces dispositions ont largement contribué à assurer le respect de la réglementation d'urbanisme sur le territoire de la Ville de Québec, sans que la Ville n'ait à entreprendre de multiples recours civils en cessation d'usage dérogatoire. Pour illustrer l'efficacité de cette solution, soulignons que depuis 2015, 291 demandes d'attestation pour des établissements non conformes à la réglementation d'urbanisme ont ainsi été refusées, soit 37 % des demandes reçues.

Le projet de loi tel que présenté ne reprend pas cette disposition.

Dans son communiqué de presse du 8 juin 2021, le ministère du Tourisme indique que les « les futurs exploitants devraient dorénavant s'assurer auprès de la municipalité de la conformité de leur projet à la réglementation municipale d'urbanisme en matière de zonage avant de faire une demande d'enregistrement ». Cela laisse présager le retour de l'exigence d'un certificat de

² Dans le Vieux Québec, plusieurs établissements étaient bien antérieurs à la réglementation de zonage et opéraient par droits acquis, mais l'étendue de ces droits acquis était parfois inconnaisable. La Ville a donc procédé à leur régularisation et à leur encadrement par une réglementation particulière. Par ailleurs, pour prouver qu'un établissement exerçait un usage illégal d'hébergement touristique, il fallait pouvoir témoigner de l'exercice de cet usage, ce qui requérait d'y réserver une unité d'hébergement et de prouver que l'usage y était bel et bien exercé. La Ville de Québec a obtenu en mai dernier un jugement de la Cour supérieure reconnaissant que la preuve de l'offre d'hébergement touristique permet de condamner l'exploitant qui contrevient au règlement de zonage (*Ratté c. Ville de Québec*, 2021 QCCS 2095). Il s'agit d'un précédent.

³ Article 6.1 de la *Loi sur les établissements d'hébergement touristiques* (introduit par L.Q. 2015, c. 31, a. 3).

conformité à la réglementation municipale, possiblement dans les documents devant accompagner la demande d'attestation tels qu'ils seront prescrits par règlement du gouvernement.

La Ville de Québec souhaite réitérer toute l'importance qu'elle accorde au mécanisme permettant d'éviter qu'un établissement non conforme à la réglementation d'urbanisme puisse obtenir une autorisation ministérielle. L'importance de cet arrimage milite pour qu'il soit introduit directement dans la loi. Nous suggérons en ce sens que l'article 8 du projet de loi soit aussi modifié pour prévoir que le ministre refuse d'enregistrer un établissement d'hébergement touristique qui serait non conforme à la réglementation municipale d'urbanisme.

En outre, il serait utile qu'une validation de la conformité à la réglementation municipale soit faite également lors d'une demande de modification ou lors d'un renouvellement avec modification d'un enregistrement, lorsqu'il y a modification du type d'unités d'hébergement ou de leur nombre pour chaque type.

Quant au moyen à privilégier pour vérifier la conformité à la réglementation municipale, la Ville de Québec juge préférable le préavis de 45 jours du ministre plutôt que la production par l'exploitant d'une attestation de conformité émise par la municipalité. D'une part, ce délai de 45 jours est suffisant pour permettre aux officiers municipaux d'analyser le projet et de communiquer l'information au ministère en temps utile et il permet d'éviter la production d'un document additionnel par le greffier. D'autre part, nous doutons que le retour à l'exigence d'un certificat conformité produit par le greffier de la Ville soit de nature à alléger la procédure administrative pour l'exploitant. Le délai ne serait pas significativement plus court et cela obligerait l'exploitant à adresser deux demandes, l'une à la municipalité et l'autre au ministère, plutôt qu'une seule demande qui transite du ministère vers la municipalité.

Le libellé actuel du projet de loi est muet quant aux conséquences d'une contravention à la réglementation d'urbanisme et au surplus, il soulève selon nous

une ambiguïté quant aux pouvoirs du ministre de refuser un enregistrement pour ce motif⁴. Une infraction antérieure à un règlement d'urbanisme devrait être explicitement un motif de refus pour émettre un enregistrement et la suspension de celui-ci devrait être immédiate.

En ce qui concerne les contraventions en matière de nuisances, de salubrité ou de sécurité, les étapes menant à l'annulation de l'enregistrement lors d'une contravention à la réglementation municipale devraient être simplifiées et l'annulation de l'enregistrement devrait être immédiat lorsqu'aucune mesure correctrice n'est possible pour le détenteur de l'enregistrement.

2. Poursuites pénales

Il serait par ailleurs utile de prévoir que la Ville peut agir en tant que poursuivante lorsqu'un établissement est exploité sans être enregistré conformément à la loi et qu'elle dispose à cette fin des pouvoirs d'inspection⁵. Ces infractions devraient pouvoir être intentées devant la cour municipale et la municipalité devrait, dans ce cas, conserver l'amende et une partie des frais, de la même façon que le prévoient de nombreuses lois provinciales qui encouragent les municipalités à veiller au respect de certaines dispositions législatives et réglementaires⁶.

⁴ Le dernier alinéa de l'article 9 et l'article 12 pourraient induire une interprétation *a contrario*. Ces dispositions précisent en effet que le ministre peut, à la demande de la municipalité, refuser un enregistrement lorsqu'il a, au cours des trois dernières années, annulé, en vertu du deuxième alinéa de l'article 12, l'enregistrement de cet établissement. Or, l'annulation ne peut que suivre une suspension de six mois, laquelle doit être précédée d'une suspension de deux mois aux termes de l'article 12. De plus, l'article 12 précise qu'une telle suspension doit être basée sur des motifs qui seront établis par règlement du gouvernement, spécifiant que « les cas déterminés par règlement doivent notamment considérer des infractions à tout règlement municipal en matière de nuisances, de salubrité ou de sécurité ». Il serait donc possible de soutenir que le ministre ne peut refuser l'enregistrement au motif du non-respect de la réglementation d'urbanisme, voire même soutenir que le ministre ne pourrait pas non plus inclure ce motif de suspension ou d'annulation dans le règlement.

⁵ Infractions prévues au paragraphe 1 de l'article 27 et à l'article 28 du projet de loi.

⁶ Ces dispositions prévoient généralement que :

« Une poursuite pénale pour une infraction à une disposition (...) peut être intentée par une municipalité locale lorsque l'infraction est commise sur son territoire. Le cas échéant, elle peut être intentée devant la cour municipale compétente. Les amendes imposées appartiennent à la municipalité poursuivante.

Le mécanisme discuté précédemment, qui permet de capter les contrevenants à l'étape de la demande d'enregistrement, ne sont d'aucune utilité lorsque l'exploitant est peu soucieux de se conformer à la loi provinciale. Lorsqu'un établissement est exploité alors qu'il n'est pas ou plus enregistré, la Ville devrait pouvoir poursuivre aussi pour cette infraction en plus de la contravention à sa réglementation. Cela dissuaderait encore davantage les contrevenants.

Nous suggérons aussi la mise en place de procédures de collaboration efficaces entre le ministère et les municipalités afin de faciliter la procédure de dénonciation en cas d'infraction à la loi, particulièrement au regard des établissements de résidence principale. La vérification de la preuve de résidence principale par le

Lorsque la poursuite est intentée devant une cour municipale, les frais relatifs à la poursuite appartiennent à la municipalité dont dépend cette cour, sauf la partie des frais remis par le perceuteur à un autre poursuivant en vertu de l'article 345.2 du Code de procédure pénale (chapitre C-25.1) et sauf les frais remis au défendeur ou imposés à la municipalité poursuivante en vertu de l'article 223 de ce code. »

À titre d'exemple, les lois provinciales suivantes autorisent ainsi les municipalités à agir en tant que poursuivantes pour une infraction commise à certaines des dispositions qu'elles prévoient ou à celles de leurs règlements :

- Art. 27 de la *Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements commerciaux*, RLRQ, c. H-2.1;
- Art. 89 de la *Loi encadrant le cannabis*, RLRQ, c. C-5.3;
- Art. 115.47 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q- 2;
- Art. 9 de la *Loi visant à favoriser la protection des personnes par la mise en place d'un encadrement concernant les chiens*, RLRQ, c. P-38.002;
- Art. 18 de la *Loi visant à prévenir les cancers de la peau causés par le bronzage artificiel*, RLRQ, c. C-5.2;
- Art. 2 de la *Loi sur la sécurité des piscines résidentielles*, RLRQ, c.S-3.1.02;
- Art. 26.4 de la *Loi sur la Société des loteries du Québec*, RLRQ, c. S-13.1;
- Art. 40 de la *Loi concernant la lutte contre le tabagisme*, RLRQ, c. L-6.2 ;
- Art. 77 de la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal*, RLRQ, c. B-3.1;
- Art. 48.4 de la *Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds*, RLRQ, c. P-30.3;
- Art. 15.0.1 de la *Loi concernant l'impôt sur le tabac*, RLRQ, c. I-2;
- Art. 55.45.1 de la *Loi sur la protection sanitaire des animaux*, RLRQ, c. P-42;
- Art. 48.36.9 de la *Loi sur les transports*, RLRQ, c. T-12;
- Art. 126 de la *Loi sur les véhicules hors-route*, RLRQ, c. V-1.3 ;
- Art. 598 du *Code de la sécurité routière*, RLRQ, c. C-24.2 ;
- Art. 203 de la *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1;
- Art. 290.2 de la *Loi sur la protection du consommateur*, RLRQ, c. P-40.1.

gouvernement ou son mandataire devrait être renforcée pour s'assurer du respect des dispositions à cet égard.

3. Transparence et communication

Afin de faciliter le travail d'inspection de la Ville, nous accueillons favorablement l'intention annoncée de rendre disponible aux municipalités, en temps réel et de manière simplifiée, les enregistrements valides avec l'ensemble des informations utiles.

Par ailleurs, nous déplorons le retrait des panonceaux qui permettaient aux citoyens d'identifier visuellement les établissements conformes. Nous suggérons que des mesures soient envisagées pour leur permettre d'obtenir cette information, tel qu'un registre en ligne facilement accessible et une identification visuelle apposée sur le bâtiment.

La Ville de Québec et l'Office du tourisme de Québec souhaitent enfin être associés au groupe de travail consultatif qui sera mis en place pour déterminer les modalités de suspension ou de retrait d'un enregistrement en cas d'infraction à la réglementation municipale, ainsi que les types de résidences visés par ces dispositions.

Nous vous remercions de votre attention et demeurons disponibles pour répondre à vos questions.