

**Unité de travail pour l'implantation
de logement étudiant**
438-933-8381
info@utile.org
209-460, rue Sainte-Catherine Ouest

CAT - 010M
C.P. - PL 37
Dispositions en
matière d'habitation

Logement étudiant et logement abordable, enjeux et pistes d'innovation

Juin 2022

Mémoire présenté à Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le Projet de loi no 37, Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation



UTILITÉ

Contexte et états des lieux

Les étudiantes et étudiants locataires ne sont pas compris dans les statistiques et données publiques disponibles sur l’habitation au Québec et au Canada. Pourtant, plus de 300 000 étudiantes et étudiants post-secondaires sont locataires au Québec chaque année. S’ils et elles sont absent·e·s dans les données, les étudiant·e·s sont pourtant présent·e·s en grand nombre sur le marché locatif. Effectivement, ce sont 69% des étudiant·e·s de nos universités qui sont locataires sur le marché locatif privé régulier selon les données de l’enquête [PHARE 2021](#) sur la situation locative étudiante menée par l’UTILE¹. Une part significative des logements, notamment des grands logements familiaux privilégiés par les colocations étudiantes, est donc accaparée par les ménages étudiants de façon très concentrée autour des établissements d’enseignement, à Montréal comme dans les centres urbains régionaux.

Selon les données de l’enquête nationale menée par l’UTILE en 2021, les deux tiers des universitaires locataires consacrent plus de 30% de leurs revenus annuels en loyer, et ce, même en considérant l’Aide financière aux études et l’éventuelle aide parentale. Toujours selon cette vaste étude, les étudiant·e·s universitaires locataires ont vu leur loyer bondir de 18 % entre 2017 et 2021, soit en seulement 4 ans, alors que l’augmentation observée durant les mêmes années pour les autres types de ménages s’élevait à 11,5%.

Chiffres clés

-  Plus de 300 000 locataires aux études au Québec chaque année
-  69% des universitaires locataires sur le marché locatif privé
-  $\frac{2}{3}$ consacrent plus de 30% de leur budget au paiement de leur loyer
-  Hausse de 18% du loyer par étudiant·e·s en 4 ans

En plus de représenter une masse critique de locataires sur le marché locatif des villes et quartiers étudiants, la population étudiante locataire vit donc une précarité réelle qui n’est pas sans conséquences pour l’accès aux études, la mobilité régionale, l’endettement étudiant et la santé physique et mentale.

¹ PHARE 2021, Le logement étudiant au Québec, Rapport de recherche [en ligne], https://uploads-ssl.webflow.com/604e1456a8cd2bab84c72bc8/620ff94ec846804b18b5e4ca_Rapport_PHARE2021.pdf (page consultée le 2 juin 2022).

Bien qu'actuellement les taux d'inoccupation à certains endroits notamment à Montréal semblent moins préoccupants qu'ils ne l'étaient en 2019, la SCHL a reconnu dans son édition 2020 de l'[Enquête sur les logements locatifs](#)² que la diminution temporaire du nombre d'étudiant·e·s locataires en raison de l'enseignement à distance pendant la pandémie avait eu un impact sur l'augmentation des taux d'inoccupation dans les villes canadiennes. Inversement, leurs retours sur les campus additionné aux efforts pour attirer davantage d'étudiant·e·s internationaux et pour encourager la mobilité régionale auront un effet significatif sur le marché que le manque d'informations publiques sur le sujet ne permet pas bien d'anticiper.

L'UTILE et le logement étudiant en économie sociale

L'UTILE est une des rares entreprises d'économie sociale qui se spécialise dans le logement étudiant à l'échelle du Québec. L'équipe de l'UTILE œuvre depuis 2013 au développement et à l'opération de logements étudiants abordables, en plus d'étudier la question et de promouvoir l'enjeu. Son expertise est reconnue à travers le Canada.

L'approche unique à la conception de produit de l'UTILE s'appuie sur son lien privilégié avec sa clientèle cible. En effet, des associations étudiantes représentant près de 300 000 étudiant·e·s sont partenaires de l'organisation. Le résultat est la construction de logements abordables à perpétuité, adaptés à la réalité étudiante et offrant un sentiment de communauté unique. L'organisme est également détenteur et gestionnaire à long terme de tous les immeubles qu'il développe.

En impliquant la population étudiante dans la solution et en ayant conçu un modèle unique et adapté au contexte québécois, l'UTILE contribue à augmenter l'offre de logement abordable pour une population jeune et vulnérable à plusieurs égards. L'UTILE a mis en place une gouvernance saine et participative regroupant des représentants des étudiants et étudiantes, incluant de ses locataires, afin de soutenir le maintien de l'abordabilité des loyers et de la vocation de ses immeubles sur le long terme.

² Société canadienne d'hypothèques et de logement [en ligne], <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/media-newsroom/news-releases/2021/national-vacancy-rate-increased-2020> (page consultée le 30 juin 2021).

L'implication de la population étudiante et la mise sur pied d'un écosystème financier dédié au logement étudiant permettent à l'UTILE de minimiser le recours aux financements publics, aux subventions et aux garanties de prêts hypothécaires assumées par le gouvernement du Québec. Effectivement, l'UTILE est arrivé jusqu'à maintenant à boucler les montages financiers de ses projets avec un ratio aussi bas que 20% de subvention. En étant promoteur et propriétaire à long terme des projets qu'elle construit, l'UTILE contribue à la création d'une offre de logement étudiant abordable et à but non lucratif qui contribue à l'accessibilité aux études, à l'attraction d'étudiant·e·s de partout à travers de monde et à la mobilité interrégionale au Québec.

L'UTILE a déjà trois immeubles en construction ou en location dans deux villes universitaires (Montréal et Québec) cumulant un total de 400 logements et a d'autres projets en développement dans ces villes et dans deux autres (Sherbrooke et Trois-Rivières). L'organisme, avec l'ouverture de son premier projet datant de 2020 et le développement en quelques années de centaines d'unités, connaît l'une des plus importantes croissances dans le secteur de l'habitation communautaire dans les dernières années et est prêt à déployer à plus grande échelle son modèle pour construire à terme une infrastructure sociale panquébécoise.

Retombées économiques et sociales des projets de l'UTILE

-  Soutenir l'accessibilité aux études et la mobilité interrégionale pour les personnes étudiantes de partout au Québec qui déménagent pour leurs études.
-  Dynamiser les communautés urbaines de façon durable par la densification douce et l'apport économique d'une population jeune en constant renouvellement
-  Augmenter l'offre de logement abordable dans les quartiers et villes à forte concentration étudiante durement touchés par le resserrement du marché locatif
-  Libérer de grands logements accaparés par les colocations étudiantes pour les familles
-  Revitaliser les parcs locatifs par la construction de logements neufs
-  Ralentir et prévenir la spéculation immobilière en misant sur du développement immobilier à but non lucratif et abordable à perpétuité
-  Contribuer à l'attractivité des établissements d'enseignement québécois, notamment à l'international

Opinion sur le projet de loi no. 37

Sur les dispositions prévues

1. Dispositions relatives au contrôle des actifs

L'UTILE est en faveur des dispositions permettant au gouvernement du Québec un meilleur contrôle des actifs financés par les deniers publics, et ce, avec la compréhension que cette disposition s'applique dans le cas des projets qu'elle développe. Effectivement, il est justifié et souhaitable que le gouvernement prenne de telles dispositions pour éviter que ne s'effrite l'offre de logement à but non lucratif déjà largement insuffisante au Québec. En ce sens, l'UTILE salue la rapidité d'action du gouvernement dans ce dossier. Cependant, l'application de la loi pourrait poser des défis particuliers en matière de logement étudiant, et l'UTILE proposera dans la section suivante une solution à ces défis.

2. Dispositions relatives à la clause F du bail de logement

L'UTILE est également en faveur des dispositions permettant de réduire de 5 à 3 ans le nombre d'années d'exemption du contrôle des loyers prévues pour les constructions neuves. L'organisme est d'avis que pour des projets de logement à but non lucratif comme ceux qu'il développe et qui peuvent nécessiter une certaine flexibilité dans les premières années d'opération considérant la population particulière qu'il dessert, les trois années d'exclusion aux normes du Tribunal administratif du logement prévues par la présente mouture du projet de loi no. 37 sont suffisantes pour faire des ajustements nécessaires relatifs aux coûts des services et aux charges.

3. Dispositions relations aux droits de préemption pour les villes

Considérant la prise en charge croissante de l'enjeu du logement par un nombre important de municipalités au Québec, l'UTILE appuie également l'extension du droit de préemption aux municipalités et autres entités visées par le projet de loi. Néanmoins, l'UTILE est préoccupée par le fait que ce pouvoir soit considéré comme une solution aux besoins en logement abordable et social. Considérant l'augmentation des coûts des terrains et les ressources financières déjà très sollicitées des municipalités en matière de logement, l'UTILE est d'avis qu'il est peu probable que le droit de préemption à lui seul ne livre beaucoup de logements supplémentaires. L'UTILE proposera cependant dans la section suivante une solution qui, de son point de vue, aurait un impact encore plus significatif sur la capacité des villes à encourager le développement de logement à but non lucratif sur leur territoire en plus de pouvoir se déployer à coût nul pour les villes et pour le gouvernement.

Sur de nouvelles dispositions recommandées

Afin de soutenir et d'encadrer le déploiement d'une solution structurante au besoin de logement étudiant au Québec, et de manière plus générale d'un nombre croissant de logements abordables, l'UTILE aurait souhaité voir le projet de loi intégrer également la mise en place de ces trois mesures :

1. Que le gouvernement du Québec modifie la Loi sur la fiscalité municipale (article 204, alinéa 13) pour étendre l'exemption de taxes foncières déjà prévue pour le logement universitaire en économie sociale à tous les niveaux d'enseignement post-secondaire.
2. Que le gouvernement du Québec amende le Code civil du Québec (articles 1979 et suivants) pour accorder des restrictions au droit de maintien dans les lieux pour les OBNL d'habitation dédiés à la clientèle étudiante, par exemple en adaptant l'article 1982.
3. Que le gouvernement du Québec accorde aux municipalités, en plus du droit de préemption, le pouvoir d'autoriser dans leurs règlements de zonage des normes de densité plus élevées pour les projets de logement à but non lucratif, et ce, en respectant par exemple les mêmes critères que ceux prévus dans le présent projet de loi pour le contrôle d'actifs, afin de soutenir à coût nul pour le trésor public la viabilité de ces projets dans un contexte d'inflation, de surchauffe immobilière et d'explosion des coûts des projets.

1. Exemption de taxes foncières

Recommandation : Que le Gouvernement du Québec modifie la Loi sur la fiscalité municipale (article 204, alinéa 13) pour étendre l'exemption de taxes foncières déjà prévue pour le logement universitaire à but non lucratif à tous les niveaux d'enseignement post-secondaire.

Explication : En vertu de la Loi sur la fiscalité municipale (article 204, alinéa 13) et de la Loi sur les investissements universitaires, une exemption de taxes foncières est accordée aux résidences étudiantes qui s'étend à "toute personne morale dont l'objet est de construire et administrer des résidences d'étudiants de niveau universitaire"³. Cette disposition permet de reconnaître au logement étudiant en économie sociale le même cadre fiscal que les résidences universitaires. En augmentant l'offre de logement abordable et en s'adressant à une population aux besoins particuliers et au statut résidentiel souvent précaire, le logement étudiant communautaire répond à une mission de l'État qui justifie une telle exemption. C'est à cette mission même que répondent

³ *Loi sur les investissements universitaires*, RLRQ, C L17, sous-al. 1. a) 4° [en ligne], <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/l-17> (page consultée le 30 juin 2021).

les institutions d'enseignement avec leurs résidences qui, d'ailleurs, n'ont pas toujours des loyers aussi abordables que les modèles communautaires.

Toutefois, la formulation actuelle crée une situation incohérente et inéquitable pour d'éventuels projets de logement étudiant communautaire qui s'adresseraient principalement à une clientèle du niveau collégial ou de la formation professionnelle. Ce traitement fiscal différencié est d'ailleurs un frein majeur pour le développement de projets en économie sociale pour les étudiants des cégeps et des centres de formation professionnelle en région alors que ces établissements peinent à attirer des jeunes par manque de logements abordables dans leur ville.

Cette situation est particulièrement problématique alors que plusieurs cégeps se tournent vers une approche d'économie sociale et vers l'expertise de l'UTILE pour trouver des solutions optimales à leurs besoins de logement étudiant. Corriger cette iniquité rendrait possible cette approche et permettrait de soutenir la mobilité étudiante dans les villes collégiales du Québec.

2. Droit de maintien dans les lieux

Recommandation : Que le Gouvernement du Québec amende le Code civil du Québec pour accorder des restrictions au droit de maintien dans les lieux pour les OBNL d'habitation dédiés à la clientèle étudiante, par exemple en adaptant l'article 1982.

Extrait du Code civil du Québec

1. – Du bail dans un établissement d'enseignement

1979. La personne aux études qui loue un logement d'un établissement d'enseignement a droit au maintien dans les lieux pour toute période pendant laquelle elle est inscrite à temps plein dans cet établissement, mais elle n'y a pas droit si elle loue un logement dans un établissement autre que celui où elle est inscrite.

Celle à qui est consenti un bail pour la seule période estivale n'a pas non plus droit au maintien dans les lieux.

1991, c. 64, a. 1979.

1980. La personne aux études qui désire bénéficier du droit au maintien dans les lieux doit donner un avis d'un mois avant le terme du bail indiquant son intention de le reconduire.

L'établissement d'enseignement peut toutefois, pour des motifs sérieux, la reloger dans un logement de même genre que celui qu'elle occupe, situé dans les environs et de loyer équivalent.

1991, c. 64, a. 1980.

1981. La personne aux études ne peut sous-louer son logement ou céder son bail.

1991, c. 64, a. 1981.

1982. L'établissement d'enseignement peut résilier le bail d'une personne qui cesse d'étudier à plein temps; il doit cependant lui donner un préavis d'un mois, lequel peut être contesté, quant à son bien-fondé, dans le mois de sa réception. La personne aux études peut, pareillement, résilier le bail.

1991, c. 64, a. 1982.

1983. Le bail d'une personne aux études cesse de plein droit lorsqu'elle termine ses études ou lorsqu'elle n'est plus inscrite à l'établissement d'enseignement.

1991, c. 64, a. 1983.

Explication : Une des particularités du logement étudiant est d'être de nature transitoire sans que le bail ne soit accessoire à un service sociocommunautaire (comme il l'est dans certains projets financés par le volet 3 du programme AccèsLogis). Le Code civil reconnaît cette réalité en restreignant significativement le droit de maintien dans les lieux pour les baux dans un établissement d'enseignement. Toutefois, ce bail n'est applicable que pour les résidences possédées par des cégeps et universités, et non pour le logement étudiant communautaire. Il y a donc un risque théorique que des locataires terminent leurs études et revendiquent de demeurer dans leur logement. Ce risque reste théorique puisqu'aucune problématique de maintien dans les lieux n'est toutefois déjà survenue à la connaissance de l'UTILE dans les projets existants de logement étudiant à but non lucratif au Québec, même au Gîte universitaire de Trois-Rivières qui est en opération depuis les années 70.

Une des dispositions contenues dans le projet de loi no. 37 exige le maintien de l'affectation sociale d'un immeuble qui, dans le cas des projets de l'UTILE, est une affectation de logement étudiant.

Extrait du projet de loi no. 37

SECTION III.2

IMMEUBLE CONSTRUIT, ACQUIS, RESTAURÉ OU RÉNOVÉ GRÂCE À UNE AIDE EN MATIÈRE D'HABITATION

227.7. La présente section s'applique à une personne morale qui est propriétaire d'un immeuble, dont l'affectation est sociale ou communautaire, qui a été construit, acquis, restauré ou rénové grâce à une aide en matière d'habitation octroyée par le gouvernement, le gouvernement fédéral ou l'un de leurs ministères ou organismes.

227.8. La personne morale doit :

1° préserver l'affectation sociale ou communautaire de l'immeuble;

Ainsi, les nouvelles dispositions prévues au projet de loi no. 37 élèvent les attentes envers l'ensemble des OBNL d'habitation du Québec, à juste titre, sans toutefois contenir de dispositions permettant d'éviter ce risque qui pourrait hypothétiquement nuire à la capacité des organismes développant des projets de logement étudiant en économie sociale à respecter l'affectation sociale des immeubles. C'est pourquoi l'UTILE recommande qu'un régime adapté soit mis en place.

L'UTILE ne recommande pas d'appliquer en bloc les dispositions actuelles du Code civil relatives au Bail dans un établissement d'enseignement au logement étudiant en économie sociale, mais plutôt de faire les ajustements nécessaires pour octroyer à des organismes opérant du logement étudiant à but non lucratif le droit de refuser le renouvellement d'un bail aux locataires ayant abandonné ou terminé leurs études en cours d'année. En effet, plusieurs des dispositions relatives au bail dans un établissement d'enseignement ne sont pas adaptées ni applicables telles quelles au logement étudiant en économie sociale.

En permettant aux organismes de logement étudiant de ne pas consentir aux demandes de renouvellement des baux des locataires sans présentation d'une preuve d'étude, la vocation étudiante des logements serait protégée autant que dans un établissement d'enseignement tout en limitant le moins possible le droit de maintien dans les lieux des locataires en n'appliquant pas les autres dispositions prévues pour les résidences institutionnelles.

La recommandation de l'UTILE est donc d'adapter l'article 1982 et de l'appliquer à tout bail signé avec une personne morale à but non lucratif ayant pour mission d'administrer des logements étudiants. Une autre forme d'encadrement juridique, comme un statut propre et distinct au Code civil, pourrait aussi être envisagée.

3. Pouvoir de zonage différencié

Recommandation : Que le gouvernement du Québec accorde aux municipalités, en plus du droit de préemption, le pouvoir d'autoriser dans leurs règlements de zonage des normes de densité plus élevées pour les projets d'habitation à but non lucratif, et ce, en respectant par exemple les mêmes critères que ceux prévus dans le présent projet de loi pour le contrôle d'actifs, afin de soutenir à coût nul pour le trésor public la viabilité de ces projets dans un contexte d'inflation, de surchauffe immobilière et d'explosion des coûts des projets.

Explication : Le gouvernement du Québec pourrait offrir en plus du droit de préemption un autre levier aux villes souhaitant augmenter l'offre de logement abordable sur leur territoire, et ce, à coût nul autant pour les villes que pour le gouvernement. En octroyant aux villes le pouvoir d'autoriser dans leurs règlements de zonage des normes de densité plus élevées pour les projets d'habitation à but non lucratif, le gouvernement pourrait permettre aux municipalités de mettre à la disposition des organismes qui les développent des moyens d'augmenter raisonnable la taille permise des projets, et donc de diviser le coût du terrain par plus de logements. Ce mécanisme permettrait aux OBNL, aux offices et aux coopératives d'atteindre deux objectifs du même coup : développer plus de logements et augmenter la viabilité financière des projets développés.

Rappelons que la valeur marchande d'un terrain est étroitement liée à ce qu'il est permis d'y construire. Lorsqu'une municipalité augmente la densité permise sur un site donné, elle en augmente d'autant la valeur, ce qui peut représenter une appréciation instantanée s'élevant à des millions de dollars. Cette réalité révèle une facette peu exploitée de nos outils de planification et réglementation urbaine : ce sont de puissants outils de création de richesse. Il est donc possible de mettre ces outils au service de la construction de logements abordables.

Pour y arriver, il s'agirait de donner aux municipalités le pouvoir d'appliquer des normes de densité distinctes lorsqu'un projet immobilier permettra la réalisation de logements sociaux ou communautaires. En apparence technique, un tel pouvoir, considérant l'effet de création de

richesse mentionné plus haut, pourrait faire office de subvention indirecte et permettre de construire des milliers d'unités de logement abordable supplémentaires, et ce, sans que ni l'État ni les villes ne déboursent davantage.

Il faudrait également, au même titre que pour les critères prévus au présent projet de loi pour ce qui est du contrôle d'actifs, que le caractère abordable du projet développé en ayant profité de cet avantage soit également pérenne dans le temps. Ainsi, il pourrait être prévu que les villes puissent permettre que de telles mesures visent exclusivement les projets de coopératives ou d'OBNL d'habitation, ou encore d'offices municipaux.

Pour plus d'informations

Élise Tanguay, directrice des relations publiques

elise@utile.org

514-216-9290