

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 31,

Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation

Présenté aux membres de la
Commission de l'aménagement du territoire

14 septembre 2023

SOMMAIRE

Le Réseau québécois des OSBL d'habitation (RQOH).....	3
La Section F du bail de logement.....	4
Reprise du logement et éviction.....	5
Cession de bail.....	7
Modifications à la Loi sur les compagnies et la Loi sur les coopératives.....	9
Modifications à la Loi sur la Société d'habitation du Québec.....	11
Modifications à la Loi sur le Tribunal administratif du logement.....	13
Autres recommandations.....	14

Aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire :

Il nous fait plaisir de vous transmettre cet avis à l'occasion des consultations particulières sur le projet de loi n° 31, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*. Pour les fins de cet exercice, nous limiterons pour l'essentiel nos commentaires aux dispositions elles-mêmes du projet de loi, à l'exception de deux recommandations additionnelles que l'on retrouvera en conclusion de cet avis.

Le contexte de crise que nous connaissons actuellement appelle des efforts soutenus et coordonnés de l'ensemble des parties intéressées, à un titre ou un autre, à ce que des solutions soient rapidement mises en œuvre s'inscrivant dans l'engagement de l'État québécois à prendre des mesures pour assurer la réalisation du droit au logement. À cet égard, nous fondons beaucoup d'espoir sur le plan d'action que la ministre responsable de l'Habitation compte présenter cet automne.

Même si leur portée se veut certes beaucoup plus limitée, les modifications législatives proposées dans le projet de loi 31 doivent néanmoins être comprises dans le contexte actuel de crise, marqué par des hausses de loyer importantes, des taux d'inoccupation exceptionnellement bas, le retard pris dans la réalisation de logements sociaux et communautaires, ainsi que l'apparition de phénomènes grandement préoccupants comme celui des *rénovictions*.

LE RÉSEAU QUÉBÉCOIS DES OSBL D'HABITATION (RQOH)

Notre regroupement est composé de huit fédérations régionales, qui rassemblent elles-mêmes les organismes sans but lucratif qui offrent des logements sociaux et communautaires dans 16 des 17 régions administratives (ceux de l'Abitibi-Témiscamingue sont représentés directement par nous). Le RQOH est l'interlocuteur reconnu, notamment par la Société d'habitation du Québec, pour représenter le secteur du logement sans but lucratif.

Partout au Québec, on compte plus de 1 200 de tels organismes propriétaires de quelque 2 600 immeubles qui offrent près de 55 000 logements à des familles, des aîné.es et des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. La grande majorité de ces projets ont été réalisés dans le cadre des programmes de logements sociaux, communautaires ou abordables administrés par la Société d'habitation du Québec ou, pour les plus anciens d'entre eux, par la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

On évalue à 960 millions \$ le chiffre d'affaires annuel de ces organismes. La valeur de leurs propriétés atteint maintenant 6 milliards de dollars, incluant un avoir propre de 3,5 milliards \$. Les OSBL d'habitation contribuent annuellement quelque 60 millions de dollars en taxes foncières dans les 400 municipalités où on les retrouve. Globalement, ces organismes bénéficient de l'apport d'environ 8 000 personnes salariées et 10 000 bénévoles.

Les points de vue exprimés dans cet avis s’inspirent de notre mission, qui est de contribuer à la reconnaissance, au développement et la pérennité du mouvement des organismes communautaires d’habitation à but non lucratif ainsi qu’au droit au logement et à l’amélioration des conditions d’habitation des citoyennes et citoyens du Québec.

* * *

LA SECTION F DU BAIL DE LOGEMENT

En juin 2022, à l’occasion des consultations particulières sur le projet de loi 37, qui proposait de réduire de cinq à trois ans la période pendant laquelle on ne peut exercer de recours pour faire fixer les conditions de loyer ni modifier d’autres conditions du bail par le tribunal, nous avons jugé cette proposition insuffisante. Celle-ci, comme on le sait, a par la suite été retirée de ce projet de loi.

À notre avis, le problème mis en lumière par les nombreux cas qui ont été portés à l’attention du grand public dans les dernières années, où des locataires se sont vu imposer des augmentations de loyer de plusieurs centaines de dollars sans même que les locateurs aient à les justifier, ne tenait et ne tient toujours pas tant à la durée de cette période qu’au fait que ces augmentations sont incontrôlées. Le fait que la juridiction du Tribunal administratif du logement (TAL) soit écartée durant cette période permet des abus et déroge selon nous à l’équilibre recherché entre locataires et locateurs, au cœur du dispositif législatif et réglementaire qui encadre ces relations.

La solution maintenant proposée dans le projet de loi 31 nous apparaît peu susceptible de rétablir cet équilibre et de prévenir les abus, en particulier dans le contexte des taux d’inoccupation faméliques qui caractérisent le marché. Si le fait d’indiquer le loyer maximal que le locateur pourra imposer dans les cinq années qui suivent la date à laquelle l’immeuble est prêt pour l’usage auquel il est destiné amènera une certaine prévisibilité pour les locataires concernés, ceux-ci n’en resteront pas moins à la merci d’un marché tellement serré qu’il en oblige plusieurs à accepter des conditions autrement insupportables, pour éviter de se retrouver sans toit.

Notre propre expérience comme regroupement d’organismes qui ont réalisé des milliers de projets immobiliers nous fait voir que les cas où des dépenses majeures et imprévisibles se produisent durant les cinq premières années d’exploitation ne sont pas la règle. Lorsque ça se produit et que la viabilité et l’attente légitime de rendement du locateur sont compromises, le TAL serait pleinement capable d’en tenir compte pour fixer le loyer, si on lui en donnait le pouvoir.

À notre avis, les locateurs et locataires devraient pouvoir exercer en tout temps les recours en fixation des conditions du bail prévus dans le Code civil. En contrepartie, des critères particuliers pourraient être ajoutés au *Règlement sur les critères de fixation de loyer*, qui permettraient au tribunal de tenir compte d’une augmentation non prévisible des dépenses d’exploitation ou d’immobilisation applicables aux logements situés dans un immeuble nouvellement bâti ou dont l’utilisation à des fins locatives résulte d’un changement d’affectation récent.

RECOMMANDATIONS :

Que les alinéas 2 à 4 de l'article 1955 du *Code civil du Québec* soient abrogés;

Que le *Règlement sur les critères de fixation de loyer* soit modifié pour qu'un ou des critères y soient inclus obligeant le tribunal à tenir compte d'une augmentation non prévisible des dépenses d'exploitation ou d'immobilisation du locateur d'un logement situé dans un immeuble nouvellement bâti ou dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement d'affectation récent, dans les cinq années qui suivent la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'usage auquel il est destiné.

REPRISE DU LOGEMENT ET ÉVICTION

Dans l'ensemble, les modifications proposées dans le projet de loi concernant les conditions auxquelles un locateur peut évincer un locataire pour subdiviser le logement, l'agrandir substantiellement ou en changer l'affectation, ainsi que la procédure applicable dans de tels cas, sont les bienvenues. Elles pourraient contribuer, ce qui est souhaitable, à freiner le phénomène des *rénovictions* et à décourager des comportements motivés uniquement par une volonté de réaliser des rendements spectaculaires, sans aucune considération du fait que le logement est un droit de la personne ni de l'impact de ces évictions sur l'abordabilité globale et l'équilibre du marché du logement.

Il nous apparaît logique et approprié, notamment, que la procédure à suivre lorsqu'un locateur veut évincer un locataire au sens de l'article 1959 du Code civil soit alignée sur celle qui existe par ailleurs dans le cas d'une reprise de logement, les deux situations ayant le même effet lorsqu'elles se produisent.

S'agissant plus particulièrement des évictions, qui sont motivées par des considérations d'un tout autre ordre qu'une reprise de logement, nous considérons bien avisé le rehaussement de l'indemnité payable par le locateur au locataire évincé, jusqu'à un montant représentant 24 mois de loyer. En pratique, cela dit, le loyer des locataires victimes d'une éviction est souvent inférieur à celui des logements disponibles pour leur relocalisation – le fait que le loyer soit « bon marché » et peu rentable peut d'ailleurs être un motif justifiant la volonté d'un locateur de procéder à la subdivision, l'agrandissement ou le changement d'affectation d'un logement. L'indemnité payable au locataire, dans ces circonstances, ne vise pas qu'à compenser l'atteinte au droit au maintien dans les lieux que constitue l'éviction ; elle doit aussi permettre au locataire de se reloger, sans avoir à porter tout le poids d'un loyer qui, dans la plupart des cas, s'avérera beaucoup plus élevé.

Dans son plus récent *Rapport sur le marché locatif* publié en janvier 2023¹, la Société canadienne d'hypothèques et de logement fait ainsi état d'une croissance des loyers sensiblement plus élevée pour les logements où il y a eu rotation que pour ceux ayant conservé leurs locataires. À titre

¹ SCHL, *Rapport sur le marché locatif – Janvier 2023*. En ligne : <https://bit.ly/3rgKBBY>.

d'exemple, cet écart se chiffre à 11 % à Gatineau et 28 % dans la région de Montréal. Cette tendance est également constatée par les organismes qui recensent les offres de logements à louer sur des plateformes couramment utilisées. Ainsi, alors que la SCHL établissait à 952 \$ le loyer moyen d'un logement en octobre 2022 au Québec (toute typologie confondue), le rapport mensuel de Rentals.ca faisait état d'un loyer moyen de 1 735 \$ pour ceux annoncés en location². Cela donne une idée du défi auquel font face les locataires évincés pour se reloger.

Pour cette raison, nous suggérons que le calcul de l'indemnité de 3 à 24 mois de loyer payable en cas d'éviction, proposée dans le projet de loi, soit majorée du pourcentage de l'écart constaté entre le loyer moyen des logements avec et sans rotation constaté annuellement par la SCHL.

Dernier élément touchant cette section du projet de loi 31 :

Dans le cas où une éviction ou une reprise a été faite de mauvaise foi (par exemple lorsque les motifs invoqués ne se sont pas réalisés) et que le locataire évincé ou ayant dû quitter à la suite d'une reprise souhaite recouvrer les dommages-intérêts résultant de cette reprise ou cette éviction, le projet de loi prévoit que ce sera désormais au locateur de démontrer sa bonne foi, et non plus l'inverse. Encore là, cette modification nous apparaît pleinement justifiée.

De manière plus générale, le fait qu'il n'existe aucun mécanisme de contrôle pour vérifier si en effet, les motifs invoqués au soutien d'une éviction ou d'une reprise du logement ont été respectés limite la portée de cette disposition, dont l'application repose sur la connaissance éventuelle par le locataire concerné, une fois qu'il aura quitté le logement, du fait que la transformation ou la reprise annoncée ne s'est pas avérée.

Aussi, nous suggérons que tous les cas d'évictions et de reprises du logement, y compris ceux qui n'auront pas fait l'objet d'une décision du tribunal, soient inscrits dans un éventuel registre des loyers ou à défaut, dans un registre conçu à cette fin et administré par le TAL, accessible au public.

² Rentals.ca, *October 2022 Rent Report*. En ligne : <https://rentals.ca/blog/rentals-ca-october-2022-rent-report>.

RECOMMANDATIONS :

Que l'article 4 du projet de loi, qui modifie l'article 1965 du *Code civil du Québec*, soit amendé de sorte que la phrase suivante soit ajoutée au premier alinéa de cet article : « L'indemnité est majorée d'un pourcentage correspondant à l'écart entre le loyer moyen des logements avec et sans rotation déterminé par règlement. »

Que l'article 2 du projet de loi, qui modifie l'article 1962 du *Code civil du Québec*, soit amendé pour insérer un deuxième alinéa à ce dernier se lisant comme suit : « Lorsque le locataire avise le locateur de son intention de se conformer à l'avis de reprise ou d'éviction, le locateur doit en notifier le tribunal conformément aux modalités fixées par les règlements. »

CESSION DE BAIL

L'article 7 concernant la cession d'un bail de logement est sans doute celui qui a suscité le plus de réaction depuis le dépôt du projet de loi 31. Nous avouons quant à nous avoir été étonnés que le Code civil puisse désormais autoriser un locateur à refuser de consentir à la cession d'un bail « pour un motif autre qu'un motif sérieux »³.

Comme plusieurs l'ont souligné d'un côté comme de l'autre, le mécanisme de cession de bail, introduit en droit québécois dans sa forme actuelle il y a maintenant 50 ans, s'est imposé comme un moyen de protéger ou maintenir l'abordabilité du parc de logements locatifs. Ce phénomène a vraisemblablement pris de l'ampleur dans les dernières années, dans le contexte de crise caractérisé par de faibles taux d'occupation et surtout, une forte tendance à la hausse du coût des loyers.

Nous soumettons que ce sont les tendances profondes du marché lui-même, et non une quelconque mauvaise foi ni une mauvaise compréhension de leur condition de « non-propriétaire », qui ont amené et amènent des locataires à recourir au mécanisme de la cession de bail. Ainsi, c'est en agissant sur les causes structurelles de la crise du logement – à commencer par le manque de logements réellement abordables en fonction de la capacité de payer des ménages – que l'on pourra éventuellement voir diminuer le recours à ce mécanisme, que certains jugent indésirable.

En fait, c'est probablement le pire moment que l'on puisse envisager pour permettre aux locateurs de refuser une cession de bail sans même avoir à justifier d'un quelconque motif – à plus forte raison d'un motif sérieux. **Aussi, nous suggérons que le nouvel article 1978.2 du Code civil, dont l'adoption est proposée dans le projet de loi, en soit retiré et que la pertinence de revoir le mécanisme actuel de cession de bail soit réévaluée après la mise en œuvre du futur plan d'action gouvernemental en habitation**, idéalement dans le cadre d'un processus de consultation qui pourrait mener à l'adoption d'une politique ou d'une vision globale qui viserait la réalisation progressive du droit au logement.

³ À titre de référence, voici quelques contraires de l'adjectif *sérieux* proposés par le Larousse : *frivole, fantaisiste, puéril, superficiel*. En ligne : <https://bit.ly/3Pvgakt>.

Cela dit, à l’occasion du débat public ayant suivi la présentation du projet de loi, la ministre responsable de l’Habitation a exprimé une préoccupation qui nous apparaît fort légitime quant à un phénomène, possiblement anecdotique mais néanmoins réel, qui voit des locataires « vendre leur bail » (céder leur bail moyennant compensation) et tirer profit de l’état actuel du marché. Nous proposons donc que cette pratique soit expressément interdite.

Enfin, nous profitons de l’occasion pour rappeler que le Code civil, à l’article 1995, prévoit une exception concernant la cession de bail (ainsi que la sous-location) dans le cas des logements à loyer modique :

1995. Le locataire d’un logement à loyer modique ne peut sous-louer le logement ou céder son bail.

Il peut cependant, en tout temps, résilier le bail en donnant un avis de trois mois au locateur.

Cette disposition est justifiée par le fait que l’admissibilité à ces logements est strictement encadrée par le *Règlement sur l’attribution des logements à loyer modique*, ce dernier prévoyant en outre la publicité des logements mis en location, une méthode de classement des demandes et l’attribution de priorités. La cession de bail par un locataire de ces logements ferait inévitablement échec à ces dispositions – d’où l’existence de l’article 1995.

Or, une nouvelle catégorie de logements dont l’attribution est elle aussi censée être encadrée par règlement a été introduite en 2021 dans la *Loi sur la Société d’habitation du Québec*. Le projet de loi n° 67, adopté durant la 1^{re} session de la 42^e législature, a en effet créé la catégorie des *logements à loyer modeste*, qui vise notamment les logements qui seront créés dans le cadre du Programme d’habitation abordable Québec (PHAQ). Un règlement, dont la publication est attendue, est censé établir les catégories et modalités d’attribution de ces logements, ainsi que les conditions auxquelles les baux de ces logements seront contractés ou consentis. En attendant, la SHQ publie des seuils de revenus maximaux qui déterminent l’admissibilité des ménages requérants.

En toute cohérence et pour assurer le respect des conditions d’admissibilité à ces logements, nous proposons qu’une disposition similaire à celle qui existe concernant la cession de bail ou la sous-location des logements à loyer modique soit introduite pour ces nouveaux *logements à loyer modeste*.

RECOMMANDATIONS :

Que le nouvel article 1978.2 du *Code civil du Québec*, dont l'adoption est proposée à l'article 7 du projet de loi, en soit retiré et que la pertinence de revoir le mécanisme de cession de bail soit réévaluée après la mise en œuvre du futur plan d'action gouvernemental en habitation.

Que le projet de loi soit amendé pour ajouter un deuxième alinéa (en gras) à l'article 1870 du Code civil, qui se lirait alors comme suit :

1870. Le locataire peut sous-louer tout ou partie du bien loué ou céder le bail. Il est alors tenu d'aviser le locateur de son intention, de lui indiquer le nom et l'adresse de la personne à qui il entend sous-louer le bien ou céder le bail et d'obtenir le consentement du locateur à la sous-location ou à la cession.

Lorsqu'elle concerne un bail de logement, sa cession par le locataire ne peut être effectuée qu'à titre gratuit.

Que le projet de loi soit amendé pour ajouter ce troisième alinéa (en gras) à l'article 1995 du Code civil :

1995. Le locataire d'un logement à loyer modique ne peut sous-louer le logement ou céder son bail.

Il peut cependant, en tout temps, résilier le bail en donnant un avis de trois mois au locateur.

Il en est de même du locataire d'un logement à loyer modeste au sens de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (chapitre S-8).

MODIFICATIONS À LA LOI SUR LES COMPAGNIES ET LA LOI SUR LES COOPÉRATIVES

Outre une modification de forme, le projet de loi 31 propose deux changements (aux articles 11 et 12) aux dispositions qui ont été adoptées en juin 2022 et introduites dans la *Loi sur les compagnies*, via le projet de loi 37, concernant l'aliénation d'immeubles appartenant à des OSBL d'habitation.

La première ne semble pas avoir vraiment d'incidence, puisqu'il s'agit de préciser qu'un immeuble inclut « un fonds de terre », ce qui à notre sens était déjà implicite juridiquement.

La deuxième, en revanche, est beaucoup plus sensible. Pour saisir l'enjeu qu'elle recèle, voici le texte de l'article 227.7 de la *Loi sur les compagnies*, tel qu'il se lirait avec les modifications proposées (ces dernières sont en gras) :

227.7. La présente section s’applique à une personne morale [sans but lucratif] qui est propriétaire d’un immeuble, **y compris un fonds de terre**, dont l’affectation est sociale ou communautaire, qui a été acquis, construit, restauré ou rénové grâce à une aide en matière d’habitation octroyée, **à cette personne morale, aux fins de cette affectation**, par le gouvernement, le gouvernement fédéral ou l’un de leurs ministères ou organismes.

La présente section s’applique également à une personne morale qui acquiert un immeuble visé au premier alinéa lorsque celle-ci est liée par l’entente portant sur l’aide en matière d’habitation conclue par le cédant.

La formulation initiale de cet article, tel qu’adopté en juin 2022, englobait à la fois l’organisme ayant bénéficié à l’origine d’un financement public pour acquérir ou construire un immeuble et celui, éventuellement, qui pourrait en devenir l’acquéreur, à la suite d’une aliénation qui aurait été autorisée par la ministre ; **bref, c’est l’immeuble, ou plutôt son affectation sociale et communautaire, qui se trouvait désormais protégé.** Or, avec la modification proposée, l’organisme acquéreur ne serait soumis à l’obligation d’autorisation ministérielle **que si le cédant est encore lié par une entente portant sur l’aide en matière d’habitation qu’il a reçue et que cette entente suit dans la transaction.**

Il va sans dire que cette modification nous est inacceptable. Son adoption ouvrirait toute grande la porte à une nouvelle affaire comme celle qui s’est produite l’an dernier à Sherbrooke, qui a d’ailleurs motivé l’adoption des dispositions qui ont été incluses dans la *Loi sur les compagnies*. Rappelons que les cinq administrateurs de l’organisme Cité des retraités de l’Estrie inc. (également connu sous le nom « Faubourg Mena’sen ») ont aliéné l’immeuble qui était propriété de l’organisme – et qui n’était plus lié par une entente portant sur l’aide en matière d’habitation, celle-ci étant échue depuis un peu plus de six ans – et se sont personnellement approprié les actifs de l’organisme dont ils avaient planifié la dissolution.

On pourrait facilement imaginer un organisme gouverné par des « principes » similaires et n’étant plus lié par une entente de financement (appelons-le « Faubourg de rêve »), qui requerrait et obtiendrait l’autorisation d’aliéner son immeuble – prétextant par exemple un enjeu de consolidation des actifs – au profit d’un autre organisme (appelons-le « Le rêve se réalise ») par ailleurs contrôlé par les mêmes administrateurs ou des proches de ceux-là. Une fois la transaction réalisée, « Le rêve se réalise » ne serait plus visé par les dispositions de la *Loi sur les compagnies* et pourrait changer l’affectation de l’immeuble ou l’aliéner sans devoir requérir l’autorisation de la ministre et sans aucune condition de pérennité.

Nous souhaitons évidemment que cette fissure du cadre juridique adopté consensuellement l’an dernier soit corrigée dans le projet de loi 31.

Nous notons par ailleurs qu’une modification similaire du cadre juridique applicable aux coopératives d’habitation est également envisagée à l’article 14 du projet de loi, en référence à la *Loi sur les coopératives*. Nous laissons à nos collègues du secteur coopératif le soin de faire leurs représentations à cet égard, mais il nous apparaît tout aussi nécessaire que cela soit retiré du projet de loi.

RECOMMANDATION :

Qu'au paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 12 du projet de loi, les mots « lorsque celle-ci est liée par l'entente portant sur l'aide en matière d'habitation conclue par le cédant » soient biffés de sorte que ce paragraphe se lise comme simplement suit : « La présente section s'applique également à une personne morale qui acquiert un immeuble visé au premier alinéa. »

MODIFICATIONS À LA LOI SUR LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

L'article 19 du projet de loi modifierait l'article 62 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* pour que le produit de l'aliénation d'un immeuble d'habitation à loyer modique appartenant à une municipalité ou à un office d'habitation puisse être utilisé pour rénover ou reconstruire un autre immeuble HLM, mais qu'il puisse l'être aussi « dans le cadre d'un projet visant la réalisation de logements abordables ».

Sachant qu'au 31 décembre 2022, les listes d'attente des 155 offices d'habitation pour un logement à loyer modique en HLM totalisaient 38 735 requérantes et requérants à travers le Québec, **il nous semblerait plus judicieux que le produit de l'aliénation d'un immeuble HLM, le cas échéant, ne puisse être utilisé que pour rénover ou reconstruire un autre immeuble HLM ou sinon, pour construire ou acquérir un immeuble dans lequel 100 % des logements seront des logements à loyer modique au sens du *Code civil du Québec*.**

Les articles 20 à 22 du projet de loi proposent ensuite des modifications aux dispositions de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* portant sur les pouvoirs confiés à la ministre en matière d'administration provisoire d'organismes qui reçoivent de l'aide financière de la Société.

Notamment, la durée maximale de la période initiale d'une administration provisoire, actuellement limitée à 120 jours, serait étendue à 12 mois. Puis, en cas de prolongation, la durée maximale de celle-ci, actuellement de 90 jours, serait portée à 6 mois. Il en serait de même, par la suite, pour toute prolongation subséquente. **Cette modification, qui allègera le processus, nous apparaît pleine de bon sens, l'expérience ayant démontré que bien peu de redressements de ce genre peuvent se conclure en moins de 120 jours.**

Toujours en ce qui concerne les administrations provisoires, une disposition nouvelle serait également insérée pour qu'un administrateur déclaré déchu au terme de cette « tutelle » devienne inhabile à siéger comme administrateur de tout autre organisme d'habitation sous convention avec la SHQ pour une période de trois ans. **À notre avis, cette inhabilité devrait s'étendre à tout office ou organisme sans but lucratif visé par la loi sur la SHQ, et pas seulement ceux qui reçoivent une aide financière de la Société ou sont encore sous convention avec cette dernière.**

Aussi, l'expérience nous démontre que l'intervention en amont des fédérations et regroupements aide à prévenir les problèmes de gouvernance ou d'administration au sein des organismes. De

même, ces fédérations et regroupements sont outillés pour poser un diagnostic et mettre en œuvre les changements requis pour redresser les organismes sous tutelle, comme le fait en ce moment la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (membre du RQOH), qui détient les pouvoirs d'administration provisoire de deux organismes. **Il serait approprié que ce rôle des fédérations et regroupements soit reconnu dans la section de la loi sur la SHQ portant sur les administrations provisoires.**

Enfin, nous portons à l'attention des membres de la Commission un enjeu de formulation concernant l'article 20 du projet de loi, qui modifie l'article 85.1 de la loi sur la SHQ et qui ouvre la section consacrée aux administrations provisoires.

Actuellement, l'article 85.1 prévoit que les dispositions de cette section s'appliquent « aux organismes d'habitation, dotés de la personnalité morale ». Selon la modification proposée dans le projet de loi, elles s'appliqueraient dorénavant « à un organisme d'habitation qui est un organisme sans but lucratif ». Cela pourrait être interprété comme soustrayant les offices d'habitation à ces dispositions, ce qui n'est vraisemblablement pas l'objectif recherché.

Bien que les offices d'habitation soient des personnes morales sans but lucratif, l'utilisation des termes « organisme sans but lucratif » dans la loi sur la SHQ semble réservée aux OSBL et coopératives d'habitation. C'est le cas notamment dans les définitions que l'on retrouve à l'article 1 de cette loi. Aussi, lorsque des dispositions visent l'ensemble des partenaires, on y précise toujours qu'elles s'appliquent « à un office ou un organisme sans but lucratif », ce qui semble indiquer que l'un n'inclut pas l'autre.

À moins que l'objectif soit effectivement de soustraire les offices des dispositions ayant trait aux administrations provisoires, ce qui nous apparaîtrait difficilement justifiable, cette ambiguïté disparaîtrait si le libellé proposé à l'article 85.1 de la loi sur la SHQ était simplement reformulé, en cohérence avec les définitions de son article 1 : « Les dispositions de la présente section s'appliquent à un office ou un organisme sans but lucratif : [...] »

RECOMMANDATIONS :

Que l'article 19 du projet de loi soit reformulé ainsi (modification en gras) :

19. L'article 62 de cette loi [la Loi sur la Société d'habitation du Québec] est modifié par l'ajout, à la fin, de la phrase suivante : « Le produit d'une telle aliénation peut toutefois, avec l'autorisation de la Société, être employé pour la rénovation ou la reconstruction d'un immeuble d'habitation à loyer modique appartenant à cette municipalité ou à cet office **ou pour la construction ou l'acquisition d'un immeuble dont la totalité des logements sont des logements à loyer modique.** »

Que le texte dont l'insertion est proposée au paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 22 du projet de loi, qui modifie l'article 85.5 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec, soit reformulé ainsi (modification en gras) :

« Un administrateur déclaré déchu en vertu du paragraphe 3° du premier alinéa est inhabile à siéger comme membre du conseil d'administration **de tout office ou organisme sans but lucratif** pour une période de trois ans à compter de la déclaration. »

Que l'article 21 du projet de loi, qui modifie l'article 85.2 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec, soit reformulé ainsi :

21. L'article 85.2 de cette loi est modifié :

1° par le remplacement, dans le premier alinéa, de « 120 jours » par « 12 mois »;

2° par l'insertion, à la fin du premier alinéa, du suivant :

« L'avis prévu au premier alinéa est également transmis à la fédération nationale ou régionale dont est membre l'organisme d'habitation visé. La fédération dispose alors de 15 jours suivant la réception de cet avis pour transmettre ses propres observations au ministre. »

Que l'article 20 du projet de loi, qui modifie l'article 85.1 de la Loi sur la Société d'habitation du Québec, soit reformulé ainsi (modification en gras) :

20. L'article 85.1 de cette loi est remplacé par le suivant :

« **85.1.** Les dispositions de la présente section s'appliquent à **un office ou un organisme sans but lucratif** : [...] »

MODIFICATIONS À LA LOI SUR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC

Les deux principales modifications à la *Loi sur le Tribunal administratif du Québec* concernent le rehaussement de sa compétence dans certains domaines et le fait que les parties pourront désormais se faire représenter par un mandataire, et non plus seulement par un conjoint ou un avocat (pour une personne physique) ou par « un administrateur, un dirigeant, un employé à son seul service, ou par un avocat » lorsqu'il s'agit d'une personne morale.

Dans les deux cas, le RQOH est favorable à ces modifications, en particulier la seconde qui favorisera l'accès à la justice pour toutes les parties.

Les locataires pourront ainsi être représentés par la personne de leur choix, dont les conseillères et conseillers des comités logement et associations de locataires qui choisiront d’offrir ce service, comme c’est le cas dans d’autres secteurs de la défense collective des droits en milieu communautaire.

Quant à elles, les personnes morales, incluant les OSBL d’habitation, jouiront d’une plus grande flexibilité, notamment lorsque leur gestionnaire principal n’est ni un administrateur, un dirigeant ou un employé au seul service de l’organisme, ce qui n’est pas inusité.

Aussi, il nous semblerait de mise que les dispositions des articles 72 et 74 de la loi sur le TAL concernant cette représentation par un mandataire puissent s’appliquer aux causes pendantes à la date d’entrée en vigueur de la loi, et pas seulement aux demandes qui seront introduites au TAL après son adoption – contrairement à ce qui est prévu à l’article 37 du projet de loi.

RECOMMANDATION :

Qu’à l’article 37 du projet de loi, la référence aux articles 72 et 74 de la Loi sur le Tribunal administratif du logement soit biffée de sorte que seules les dispositions de l’article 63 continuent de s’appliquer aux demandes présentées avant la sanction de la loi.

RECOMMANDATIONS ADDITIONNELLES

→ Pour un registre des loyers à déclaration obligatoire

Le 11 mai dernier, l’organisation Vivre en Ville a dévoilé un nouvel outil, le [Registre des loyers](#), avec l’appui de plusieurs acteurs des milieux municipal, philanthropique, communautaire et de l’habitation. Les citoyennes et citoyens ont été invités à y inscrire volontairement le coût du loyer associé au logement qu’elles et ils occupent afin de rendre cette information disponible, notamment, aux chercheurs de logement intéressés.

En principe, l’article 1896 du Code civil oblige les locateurs à remettre aux nouveaux locataires, lors de la conclusion du bail, un avis indiquant le loyer le plus bas payé au cours des 12 mois précédant le début du bail ou, le cas échéant, le loyer fixé par le tribunal au cours de la même période⁴. Cet avis se retrouve à la section G du formulaire obligatoire de bail de logement. Or, un récent sondage Léger commandé par Vivre en Ville démontre qu’au moins 35 % des locateurs omettent ou négligent de compléter cette section⁵. Cette information est pourtant essentielle à l’exercice des droits reconnus par le Code civil en matière de fixation des conditions d’un bail de logement.

⁴ Dans le cas où aucun loyer n’a été payé au cours des 12 mois précédant le début du bail, l’avis doit indiquer le dernier loyer payé et la date de celui-ci.

⁵ Les résultats du sondage sont disponibles en ligne : <https://bit.ly/3oDRFaR>.

La proposition d’instaurer un registre obligatoire des loyers circule depuis maintenant plusieurs années dans le débat public. Pendant longtemps, on a considéré que les coûts associés au développement et au maintien d’une telle plateforme allaient être prohibitifs, eu égard à ses bienfaits. Sans être une solution miracle, on reconnaît pourtant, généralement, qu’un registre obligatoire des loyers favoriserait la transparence et pourrait ainsi contribuer à freiner la flambée des prix des loyers. Il offrirait en outre un tableau de bord fiable, exact et à jour sur la situation du marché locatif – un élément non négligeable pour l’élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

La plateforme développée par Vivre en Ville, actuellement à déclaration volontaire, a été conçue de façon à pouvoir être adoptée telle quelle par toute instance gouvernementale ou territoriale qui le désire. Il s’agit d’une plateforme clé en main et adaptée aux règles inscrites au Code civil en matière de fixation de loyer, dont les coûts de développement ont été assumés par ses promoteurs. Elle répond également aux plus récentes exigences légales en matière de protection des renseignements personnels.

Les conditions sont donc maintenant réunies, selon nous, pour que l’inscription à un tel registre soit rendue obligatoire. Il serait à cet égard de mise de recourir à l’expertise et aux travaux réalisés par Vivre en Ville et ses partenaires pour la mise en œuvre de cette obligation. La gestion du registre universalisé pourrait éventuellement être confiée au Tribunal administratif du logement (voir notre recommandation), mais toute autre option considérée plus efficiente pourrait bien sûr être envisagée.

RECOMMANDATION :

Que le projet de loi soit amendé pour y ajouter la modification suivante (en gras) à l’article 1896 du Code civil :

1896. Le locateur doit, lors de la conclusion du bail, remettre au nouveau locataire un avis indiquant le loyer le plus bas payé au cours des 12 mois précédant le début du bail ou, le cas échéant, le loyer fixé par le tribunal au cours de la même période, ainsi que toute autre mention prescrite par les règlements pris par le gouvernement. Dans le cas où aucun loyer n’a été payé au cours des 12 mois précédant le début du bail, l’avis doit indiquer le dernier loyer payé et la date de celui-ci.

Il n’est pas tenu à cette obligation lorsque le bail porte sur un logement visé aux articles 1955 à 1956.

Le locateur doit transmettre une copie de l’avis prévu au premier alinéa au tribunal, conformément aux modalités fixées par les règlements.

→ Pour un taux de taxation foncière différencié pour le logement sans but lucratif

En instituant l’an dernier un mécanisme de contrôle sur la vente d’actifs immobiliers appartenant à des organismes sans but lucratif ayant bénéficié de fonds publics pour leur acquisition ou leur construction, le gouvernement du Québec est venu confirmer le caractère non spéculatif de ces actifs.

Depuis plusieurs années, les OSBL d’habitation souhaitent que cette absence de spéculation soit reconnue dans la méthode de taxation foncière des municipalités. En effet, les taux de taxation des immeubles appartenant à des OSBL (ou des coopératives) sont les mêmes que pour les immeubles du marché privé, dont l’évaluation repose sur des critères de comparatifs vendus sur le marché, incluant le revenu net que la propriété pourrait théoriquement générer.

Cette façon de calculer ne reflète pas la réalité économique des OSBL d’habitation et place ces derniers dans une situation d’iniquité. D’une part, leurs loyers sont, pour la plupart, et qui plus est par convention, inférieurs aux prix du marché et d’autre part, la valeur de leurs immeubles ne peut être jugée à partir du prix des loyers qui pourraient en être tirés, puisque ces immeubles ne seront jamais mis en vente, sauf dans des cas exceptionnels requérant une autorisation ministérielle.

Actuellement, la *Loi sur la fiscalité* municipale prévoit déjà la possibilité d’une exemption de taxes pour un immeuble appartenant à un organisme sans but lucratif offrant de l’hébergement transitoire, mais elle ne prévoit pas une telle exemption pour ceux qui offrent du logement permanent. **Pour ces derniers, nous ne demandons pas une exemption systématique, mais proposons que la loi permette aux municipalités qui le souhaitent d’adopter un taux de taxation différencié pour les OSBL d’habitation.**

Les taxes foncières représentent un fardeau économique additionnel pour les OSBL d’habitation, qui doivent composer avec des budgets de plus en plus serrés. La hausse des évaluations foncières les impacte durement. Combinée à celle des taux de taxation, ces augmentations résultent en un compte de taxes qui met à mal la stabilité d’organismes dont la réalité économique et la mission proscrivent de refile la facture aux locataires. Cette situation est malencontreusement présente à plusieurs endroits dans la province.

À l’occasion d’une étude réalisée en 2021, le montant annuel des taxes foncières payées par les OSBL d’habitation a été évalué à 61 millions de dollars⁶. Cela représente 0,48 % de l’ensemble des taxes sur la valeur foncière (12,6 milliards \$) perçues par les municipalités pour la même année⁷. En moyenne, le poste budgétaire associé au paiement des taxes foncières représente 6,7 % des dépenses d’exploitation des OSBL d’habitation (1 150 \$ par logement). La marge de manœuvre que leur conférerait une diminution du taux de taxation qui leur est applicable, dans les municipalités qui le souhaitent, leur permettrait en outre de consacrer des sommes additionnelles pour la réalisation de travaux de rénovation et de mise à niveau, de sorte à assurer la pérennité de leurs installations.

⁶ Isaïe-Nicolas Dubois-Sénéchal, *Enquête sur les caractéristiques économiques des OSBL d’habitation (rapport final)*, octobre 2021. En ligne : https://rqoh.com/wp-content/uploads/2021/10/rapport_final_enquete_2021.pdf.

⁷ Ministère des Affaires municipales et de l’Habitation, *Le financement et la fiscalité des organismes municipaux au Québec*, janvier 2023. En ligne : <https://bit.ly/3EzQCwl>.

Conférer aux municipalités le pouvoir d'adopter un taux de taxation différencié pour les OSBL (et coopératives) d'habitation requiert un simple amendement à une disposition de la *Loi sur la fiscalité municipale*, soit l'article 244.30. Ce dernier se lit actuellement comme suit :

§ 2. — *Catégories d'immeubles*

244.30. Pour l'application de la présente section, les catégories d'immeubles sont:

- 1° celle des immeubles non résidentiels;
- 2° celle des immeubles industriels;
- 3° celle des immeubles de six logements ou plus;
- 4° celle des terrains vagues desservis;
- 4.0.1° celle des immeubles forestiers;
- 4.1° celle des immeubles agricoles;
- 5° celle qui est résiduelle.

La composition de la catégorie des immeubles non résidentiels et de la catégorie résiduelle varie selon les diverses hypothèses quant à l'existence de taux particuliers à d'autres catégories.

Une unité d'évaluation peut appartenir à plusieurs catégories.

Puisque cette modification leur accorderait plus de flexibilité pour soutenir le logement social et communautaire tout en ne leur créant pas d'obligation, nous pensons qu'elle pourrait être adoptée dès cet automne, à l'occasion des travaux en cours sur le projet de loi 31. **Nous proposons donc qu'une catégorie réservée aux immeubles résidentiels qui sont propriété d'une personne morale sans but lucratif ou d'une coopérative soit incluse à l'article 244.30 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.**

RECOMMANDATION :

Que le projet de loi soit amendé pour y ajouter la section suivante :

LOI SUR LA FISCALITÉ MUNICIPALE


[N° d'article] L'article 244.30 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1) est modifié par l'insertion, après le paragraphe 3° du premier alinéa, du paragraphe suivant :

« 3.1° celle des immeubles résidentiels qui sont propriété d'une personne morale sans but lucratif ou d'une coopérative; ».

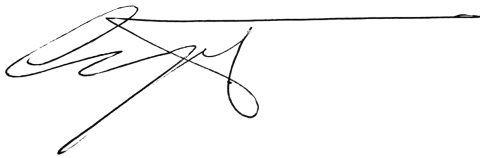
* * *

En conclusion, nous vous remercions de l'attention portée à nos commentaires et demeurons disponibles pour répondre à vos questions tout au long des travaux que vous mènerez dans le cadre du mandat qui vous a été confié.

Pour le Réseau québécois des OSBL d'habitation,



Jessie Poulette
Présidente du conseil d'administration



André Castonguay
Directeur général



Jacques Beaudoin
Directeur des affaires publiques et juridiques