

Mémoire d'UTILE sur le projet de loi 20 – Loi édictant la Loi visant à favoriser l'accès au logement et modifiant diverses dispositions concernant le domaine de l'habitation

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre des consultations particulières et
audiences publiques

26 mars 2026



Table des matières

1.	Guichet unique et surcoût pour les locataires au revenu supérieur au PRBI.....	3
1.1.	Le logement à but non lucratif comme infrastructure sociale	3
1.2.	Les OBNL d’habitation comme entreprises d’économie sociale	4
2.	Le logement étudiant à but non lucratif hors campus	5
2.1.	Un produit immobilier différent des résidences étudiantes	5
2.2.	Résiliation du bail lorsqu’une personne aux études cesse d’étudier à temps plein.....	6
2.3.	Rééquilibrer les droits et obligations sans affecter le modèle d’OBNL de logement étudiant.....	6

À propos d'UTILE

UTILE est un propriétaire à but non lucratif qui construit et opère des logements étudiants abordables à l'échelle québécoise. L'organisation opère aujourd'hui 755 logements à Montréal, Québec, Trois-Rivières et Rimouski. Environ 900 autres logements sont présentement en construction, ce qui fait d'UTILE l'un des OBNL d'habitation avec la plus forte croissance au Canada.

Le modèle d'UTILE repose sur trois piliers fondamentaux :

1. Une approche de volume visant à construire un maximum de logements à but non lucratif afin d'avoir un effet systémique apaisant sur le marché locatif des villes étudiantes;
2. La diversification des sources de financement afin de réduire au maximum les subventions nécessaires à la réalisation de projets de logements à but non lucratif et d'optimiser les investissements publics; et
3. Une gestion professionnelle efficace et à but non lucratif des immeubles, afin d'en garantir à la fois l'abordabilité des logements et leur maintien en bon état à très long terme.

Pour réaliser sa mission, UTILE compte aujourd'hui sur une équipe de 50 employé-es hautement professionnel-les qui lui permet de maîtriser tous les aspects du développement immobilier et de la gestion immobilière.

1. Guichet unique et surcoût pour les locataires au revenu supérieur au PRBI

1.1. Le logement à but non lucratif comme infrastructure sociale

À l'heure actuelle, le gouvernement du Québec semble concevoir principalement le logement à but non lucratif comme un service destiné aux personnes à faible revenu. Cette prémisse était la base du rapport de la vérificatrice générale de mai 2025 sur l'attribution des logements subventionnés par la SHQ qui a mené aux réformes contenues dans ce projet de loi.

Or, la crise du logement que nous traversons présentement démontre malheureusement que ce ne sont pas uniquement les citoyen-nes les plus vulnérables qui peinent à se loger convenablement. Cette situation a amené plusieurs municipalités et acteurs de l'écosystème de l'habitation à adopter une cible de 20% de logements à but non lucratif sur le marché locatif afin de répondre aux besoins résidentiels d'un nombre beaucoup plus importants de ménages.

Cette cible reflète une volonté d'étendre le public visé par le logement à but non lucratif pour inclure des personnes dont le revenu ne se trouve pas uniquement dans le 1er quintile, mais aussi dans les 2e et 3e quintiles. Il s'agit aussi du seuil à partir duquel le logement à but non lucratif commence à avoir un impact positif sur l'ensemble du marché locatif et donc à bénéficier pas seulement aux locataires de tels logements, mais à l'ensemble des locataires.

UTILE souscrit à cette vision d'un écosystème de logements à but non lucratif au service non seulement des personnes à faible revenu, mais aussi de l'ensemble de la société québécoise. Un parc de logements à but non lucratif de grande ampleur aurait en effet de nombreux bénéfices socioéconomiques, par exemple la réduction des évictions et des problèmes de santé lié au mal-logement. Les entreprises québécoises en bénéficieraient aussi, puisque l'abordabilité du parc de logement favorise la mobilité des travailleurs et travailleuses et permet aux ménages d'avoir davantage de revenus disponibles à dépenser pour consommer d'autres biens que le logement, ce qui augmente la demande pour les différents produits et services locaux.

Avec ses modifications récentes au Programme de financement en habitation, qui permet de financer avec des prêts sans intérêts des logements hors-marché aux loyers plus élevés que les loyers cibles du Programme d'habitation abordable Québec (PHAQ), le gouvernement semblait signaler un élargissement de la clientèle visée par les politiques en habitation. Or, le projet de loi 20 envoie un signal clair en défaveur de cette vision et un retour à une approche d'aide à la personne.

Sans nier la pertinence des efforts visant à octroyer les logements fortement subventionnés aux clientèles plus vulnérables, UTILE invite le gouvernement à reconnaître que le logement à but non lucratif est une infrastructure sociale dont les bénéficiaires ne se limitent pas à loger les personnes à très faible revenu et à adopter des politiques d'habitation qui favorisent l'atteinte de la cible de 20% de logements à but non lucratif.

1.2. Les OBNL d'habitation comme entreprises d'économie sociale

Puisque l'État québécois a historiquement perçu l'habitation comme une politique d'aide à la personne, il a logiquement tendance à traiter les OBNL d'habitation comme des prestataires de services sociaux. Cette vision s'exprime clairement dans la création proposée d'un guichet unique qui imposerait des locataires aux OBNL d'habitation.

Dans les faits, les OBNL d'habitation sont plutôt des entreprises d'économie sociale : bien que la construction de logements à but non lucratif soit le plus souvent subventionnée, leur opération ne l'est pas. Les OBNL d'habitation doivent donc assumer l'ensemble des dépenses d'opérations et entretenir les immeubles qu'elles détiennent avec les revenus générés par les loyers uniquement.

Le statut d'entreprise d'économie sociale permet aux organisations comme UTILE de faire preuve d'agilité et d'emprunter des capitaux privés, à l'extérieur du bilan comptable du gouvernement, afin de financer une partie des logements à but non lucratif qui sont construits. Elles peuvent aussi utiliser leurs actifs actuels afin de financer le développement de nouveaux projets, lorsque les conventions de financement ne l'empêchent pas.

Il existe donc une tension entre le modèle d'affaires des OBNL d'habitation et la volonté de l'État, qui a subventionné la construction des immeubles, de contrôler la façon dont ceux-ci sont administrés. À l'heure actuelle, cette volonté se traduit principalement par des contrôles sur les loyers maximaux pouvant être chargés par les OBNL d'habitation et sur des critères d'admissibilité aux logements établis par convention.

Avec ce projet de loi, le gouvernement propose de limiter davantage la façon dont les OBNL d'habitation opèrent en leur imposant via un guichet unique des locataires. Or, cette situation risque fort d'augmenter les coûts d'opérations ou de réduire les revenus des immeubles, que ce soit en raison de l'obligation d'accepter des locataires ayant un historique de mauvaise créance ou encore en augmentant les délais pour pourvoir un logement vacant.

Contrairement aux HLM, dont les déficits d'exploitation sont comblés par l'État, les OBNL d'habitation ne peuvent avoir des opérations déficitaires. Cela implique logiquement que toute augmentation des coûts d'opérations des immeubles de logements à but non lucratif ne peut être comblée que de trois façons :

1. En augmentant les loyers des locataires;
2. En subventionnant davantage les projets; ou
3. En l'absence des deux premières options, en accumulant un déficit de maintien des actifs qui deviendra éventuellement insurmontable et devra un jour être épongé par l'État;

UTILE invite donc le gouvernement à garder en tête que les OBNL d'habitation sont des entreprises d'économie sociale avec un impératif de viabilité économique lors de la mise en œuvre de ce guichet unique. La portée de ce guichet unique devrait être limitée aux logements qui ont été fortement subventionnés, se limiter à la durée des conventions, et les processus créés ne doivent pas constituer un fardeau administratif et financier pour les organismes assujettis.

- Recommandation 1** Limiter l'application du guichet unique aux logements fortement subventionnés et dont la convention n'est pas échue.
- Recommandation 2** Réduire au maximum l'impact du guichet unique sur la viabilité financière des OBNL d'habitation au moment de rédiger le règlement de mise en œuvre de ce projet de loi.

2. Le logement étudiant à but non lucratif hors campus

2.1. Un produit immobilier différent des résidences étudiantes

Il s'est construit très peu de logements étudiants par des institutions d'enseignement au Québec depuis le début des années 2000. Face à ce constat, UTILE a développé un nouveau modèle de logements étudiants à but non lucratif financièrement efficace. Ce modèle a permis à UTILE de mettre en chantier plus de 1500 logements étudiants abordables à travers le Québec en quelques années seulement. En 2025, UTILE a atteint un rythme de croisière de 600 à 800 unités mises en chantier annuellement, soit davantage que ce que toutes les institutions d'enseignement post-secondaires québécoises développent chaque année.

En reconnaissance du modèle développé par UTILE, le gouvernement du Québec a récemment adopté des dispositions législatives qui octroient un statut particulier aux OBNL de logement étudiant. Ce statut permet aux propriétaires reconnus de suspendre le droit au maintien des locataires qui ne sont plus aux études et donne accès à un statut fiscal avantageux.

Le projet de loi 20 propose des modifications importantes aux articles 1979 et suivant du Code civil du Québec, qui établissent le régime de reconnaissance d'un propriétaire de logement étudiant à but non lucratif, dont une modification qui met en péril le modèle développé par UTILE.

Avant de discuter spécifiquement des modifications proposées dans le projet de loi, il faut d'abord comprendre en quoi le modèle d'affaires d'un OBNL de logement étudiant est différent de celui d'une résidence étudiante opérée par une institution d'enseignement.

Les résidences étudiantes de style dortoir – des chambres louées selon des baux de 4 ou 8 mois avec salle de bain et cuisines communes – sont difficiles à financer. La location sur des périodes de 4 ou 8 mois crée de la vacance, un important taux de roulement et la nécessité d'opérer de l'hôtellerie - ce que les prêts de la SCHL ne permettent pas - ou d'encaisser une importante perte de revenus durant les mois d'été. Ces coûts ne peuvent être absorbés que de deux façons : en augmentant les loyers au-delà de ce que la population étudiante peut payer, ou finançant la construction des résidences étudiantes à même le budget de l'État.

Lorsque l'État n'a pas la capacité ou la volonté de financer la construction de résidences étudiantes par les institutions d'enseignement, peu de logements étudiants sont construits ou, lorsqu'ils le sont, il s'agit de produits de luxe développés par le secteur privé et destinés principalement à une clientèle internationale. C'est ce que nous avons observé pour la majorité des 25 dernières années au Québec.

Constatant l'inefficacité du modèle d'affaires des résidences étudiantes de style dortoir, UTILE a développé un modèle d'appartement étudiant s'apparentant davantage à un logement locatif standard, type de logement où logent 89% des étudiant-es locataires au Québec. Il s'agit donc d'appartements complets, semi-meublés et loués en vertu de baux solidaires de 12 mois à des étudiant-es qui choisissent leurs propres colocataires.

Ce modèle est le fruit d'un travail d'optimisation des coûts qui permet à UTILE de minimiser le taux de roulement, la vacance et les mauvaises créances dans ses immeubles. Ces coûts d'opérations plus bas se traduisent en des loyers moins élevés pour les locataires étudiants et un besoin beaucoup moins grand de l'État dans le financement des projets de logements étudiants.

Ce modèle permet aussi à UTILE d'aller emprunter plus facilement et à meilleur taux des capitaux privés, puisque les investisseurs considèrent ce modèle comme fondamentalement moins risqué que celui d'une résidence étudiante. Ce faisant, UTILE peut construire des milliers de logements étudiants à but non lucratif avec un impact minimal sur le bilan comptable de l'État québécois.

2.2. Résiliation du bail lorsqu'une personne aux études cesse d'étudier à temps plein

Le projet de loi propose de modifier l'article 1982 du Code civil du Québec afin de permettre à une personne locataire d'un immeuble de logement étudiant reconnu de résilier son bail dans un délai de deux mois lorsqu'elle cesse d'étudier à temps plein.

Cela signifie, par exemple, qu'une personne aux études qui loue un studio dans un OBNL de logement étudiant reconnu et qui abandonne ses études en septembre pourrait briser son bail en novembre, ce qui risque de causer jusqu'à sept mois de vacance dans son logement.

Cette proposition constitue une menace au modèle d'opérations d'UTILE, dont l'une des pierres angulaires est la maximisation de l'occupation des logements à l'année. À titre illustratif, le taux d'occupation mensuel des logements d'UTILE en 2025 a été de 99,8%, c'est-à-dire que seulement l'équivalent de 7 mois de loyers potentiels n'ont pas été perçus pour cause de vacance sur l'ensemble des quelque 600 logements opérés.

Cette situation n'est pas anodine, puisque toute vacance doit nécessairement être compensée par une augmentation des loyers perçus auprès des autres locataires. Par exemple, si 33% de nos locataires décidaient de mettre fin à leur bail au premier mai plutôt qu'au 1er juillet chaque année, alors il faudrait augmenter l'ensemble des loyers de 5,6% pour compenser les pertes de revenus engendrés.

La possibilité pour une personne ayant signé un bail solidaire de résilier son bail et d'être libérée de ses obligations augmente par ailleurs significativement le risque pour toute personne étudiante de s'engager dans une colocation solidaire au sein d'un OBNL de logement étudiant, ce qui pourrait aussi entraîner une vacance plus importante pour les appartements de plusieurs chambres à coucher.

2.3. Rééquilibrer les droits et obligations sans affecter le modèle d'OBNL de logement étudiant Le logement étudiant à but non lucratif hors campus

Nous avons compris lors de discussions avec des représentant-es du MAMH que cette modification vise à rééquilibrer les droits et obligations entre les propriétaires de logements étudiants reconnus et leurs locataires. Présentement, le Code civil prévoit en effet le pouvoir unilatéral pour le locateur de résilier le bail avec un préavis d'un mois lorsqu'un locataire n'est plus aux études, et prévoit aussi que le locataire ne peut sous-louer ou céder son bail sans le consentement du locateur.

Les OBNL de logement étudiant et le régime de reconnaissance existent se sont développés en réponse aux défis économiques qui ont mené au sous-développement de l'offre de logements étudiant sur les campus. Il est donc contre-productif de modifier le régime de baux dans un OBNL reconnu de logement étudiant pour reproduire les mêmes dynamiques que celles qui prévalent dans les résidences étudiantes.

Le régime de baux dans un OBNL de logement étudiant reconnu devrait viser une stabilité résidentielle supérieure pour les étudiant-es-locataires que ce qui prévaut dans les résidences étudiantes. L'idée est d'offrir aux étudiant-es locataires un vrai chez-soi durant leurs études, un appartement qu'ils et elles peuvent occuper 12 mois par année pendant plusieurs années, comme un appartement loué sur le marché privé offrirait. C'est un modèle fort différent des résidences étudiantes qui servent

davantage à accueillir les étudiant-es durant leur première année d'étude, le temps de trouver leurs repères dans une nouvelle ville et, généralement, de louer un appartement sur le marché privé pour les années subséquentes.

Nous proposons l'équilibre suivant : une personne étudiante qui signe un bail avec un OBNL de logement étudiant reconnu s'engage pour la durée de son bail à acquitter ses obligations contractuelles, qu'elle demeure ou non étudiante à temps plein. En retour, l'OBNL de logement étudiant s'engage aussi à honorer ce bail pour toute sa durée, même si le locataire perd en cours d'année son statut d'étudiant à temps plein.

Concrètement, plutôt que de donner à la personne locataire le droit de résilier son bail lorsqu'elle cesse d'étudier à temps plein, nous proposons de retirer aux OBNL de logement étudiant reconnu la possibilité de résilier le bail d'une personne qui n'est plus aux études et qui est aujourd'hui inscrit à l'article 1982 du CCQ. Ainsi, la personne locataire d'un OBNL de logement étudiant bénéficierait de prévisibilité sur son statut résidentiel et n'aurait pas à craindre de perdre son logement en cours d'année si, par exemple, elle décide d'abandonner son programme d'études à l'automne.

Dans ce système, une personne locataire qui n'est plus aux études se ferait simplement signifier qu'elle ne bénéficie plus du droit au maintien et on lui refuserait simplement le renouvellement de son bail à la prochaine période de location.

Afin de permettre aux locataires d'un OBNL de logement étudiant davantage d'options, nous recommandons aussi que le Code civil mentionne explicitement que le refus sans motif sérieux par le locateur de la cession de bail à une personne étudiante libère le locataire de ses obligations.

Recommandation 3

Amender l'article 7 du projet de loi modifiant l'article 1982 du Code civil du Québec pour retirer la possibilité pour le locataire et le locateur de résilier le bail lorsque le locataire d'un immeuble d'un propriétaire reconnu cesse d'étudier à temps plein.

L'article 1982 se lirait donc ainsi :

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

Le locataire qui loue un logement d'un établissement d'enseignement et qui n'est plus aux études à temps plein peut résilier le bail en donnant un préavis d'un mois. La résiliation peut prendre effet avant l'expiration de ce délai si les parties en conviennent ou lorsque le logement est reloué pendant ce délai. Le locataire n'est tenu, le cas échéant, au paiement de la partie du loyer afférente au coût des services qu'à l'égard de ceux qui lui ont été fournis avant qu'il quitte le logement. Il en est de même du coût de tels services lorsqu'ils sont offerts par le locateur en vertu d'un contrat distinct du bail. »

Recommandation 4

Amender l'article 1981 du Code civil du Québec afin qu'il se lise ainsi :

«1981. La personne aux études qui loue un logement d'un établissement d'enseignement ne peut sous-louer son logement ou céder son bail.

Celle qui loue un logement situé dans un immeuble pour lequel le propriétaire est reconnu peut, avec le consentement de ce dernier, sous-louer ou céder son bail à une personne aux études.

Si le propriétaire reconnu refuse d’y consentir pour un motif autre qu’un motif sérieux visé au premier alinéa de l’article 1871, le bail est alors résilié à la date de cession indiquée dans l’avis transmis par le locataire. »

La combinaison de ces deux mesures viendrait, à nos yeux, corriger le déséquilibre actuel entre locataire et locateur tout en préservant le caractère particulier du logement étudiant hors-campus qui le distingue des résidences étudiantes opérées par des institutions d’enseignement. Elle aurait même comme effet d’augmenter la sécurité résidentielle des personnes étudiantes par rapport au régime actuel en lui garantissant un logement durant la durée de son bail, sans égard à son statut d’étudiant.

Contact

Maxime Pelletier – Directeur des affaires publiques

Maxime.pelletier@utile.org