

## **COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 37, *Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation***

---

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

Il nous fait plaisir de vous transmettre nos commentaires à l'occasion des consultations particulières sur le projet de loi n° 37, *Loi modifiant diverses dispositions législatives principalement en matière d'habitation*.

D'entrée de jeu, précisons que notre regroupement réunit huit fédérations régionales, qui rassemblent elles-mêmes les organismes sans but lucratif offrant des logements sociaux et communautaires dans 16 des 17 régions administratives (les organismes de la région 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.

Sans surprise, nos commentaires porteront principalement sur les dispositions prévues aux articles 13 et 14 du projet de loi, qui modifient la *Loi sur les compagnies* (LCQ) pour établir un mécanisme de protection du parc de logements locatifs appartenant à des OSBL, similaire à celui qui existe depuis 2015 pour les coopératives d'habitation.

### **UN MOT SUR LES OSBL D'HABITATION :**

Avant d'aller dans le vif du sujet, permettez-nous de présenter en quelques lignes ce que sont les OSBL d'habitation (OSBL-H). On parle ici de plus de 1 200 organismes distincts, qui possèdent quelque 2 600 immeubles et offrent près de 55 000 logements à des familles, des aîné.es et des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. La très 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 5,9 milliards \$, incluant un avoir propre de 3,5 milliards \$. Les OSBL d'habitation contribuent annuellement quelque 60 millions \$ en taxes foncières, dans les 400 municipalités où on les retrouve. Le réseau emploie environ 8 000 personnes salariées et bénéficie de l'implication de plus de 10 000 bénévoles.

## LA PROTECTION DU PARC DE LOGEMENTS SANS BUT LUCRATIF :

Comme mentionné plus haut, la très grande majorité des ensembles appartenant à des OSBL-H ont été réalisés avec l'appui de la SCHL ou de la SHQ, soit 50 000 logements sur les 55 000 existants. Le logement communautaire de propriété OSBL fait en effet partie des trois grands modèles ayant été appuyés historiquement par les programmes en habitation sociale des gouvernements du Québec et du Canada, au même titre que les coopératives d'habitation et les logements publics administrés par les offices d'habitation. Les organismes ayant réalisé ces projets ont bénéficié d'une aide financière à la réalisation (construction ou acquisition) et/ou à l'exploitation, selon le programme qui leur était disponible au moment où ils ont été conçus.

Dans tous les cas, cette aide est encadrée par des *conventions d'exploitation*, qui établissent les modalités de financement et de redditions de comptes, et dont le terme s'étend de 25 à 50 ans – la majorité de ces conventions étant de 35 ans. La durée de la convention est généralement alignée sur celle de l'emprunt hypothécaire contracté par l'organisme. À l'échéance, l'on s'attend à ce que l'organisme, désormais libéré des charges hypothécaires, poursuive sa mission d'offrir des logements abordables aux clientèles ciblées, de façon pérenne.

Or, les événements des derniers mois ont mis en lumière une importante faille dans l'encadrement juridique des organismes sans but lucratif, qui justifie d'emblée une intervention législative rapide pour colmater la brèche.

Concrètement, depuis le début de l'année, deux ensembles immobiliers ayant bénéficié de financement public et totalisant plus de 230 logements ont été vendus à des promoteurs privés par des organismes sans but lucratif, sans aucune consultation des locataires et du milieu. Dans les deux cas, il s'agit de projets dont les conventions d'exploitation avec la SCHL sont arrivées à terme en 2014 et 2015, respectivement. Tant qu'ils étaient sous convention, il aurait été impossible, pour les administrateurs de ces organismes, d'aliéner leurs actifs sans l'accord de la SCHL. Il en est de même pour les organismes actuellement sous convention avec la SHQ. Mais une fois la convention échue, l'encadrement juridique actuel des OSBL n'offre aucune garantie que leurs actifs immobiliers ne seront jamais aliénés sans motif valable. C'est ce que visent à corriger les dispositions prévues aux articles 13 et 14 du projet de loi n° 37.

Nous laisserons à nos collègues de la Fédération régionale des OSBL d'habitation de la Montérégie et de l'Estrie (FROHME), qui témoigneront devant la commission, le soin de préciser ce qui est arrivé dans les deux cas précités et les démarches qui ont été entreprises pour tenter d'empêcher ces ventes assez scandaleuses. Mentionnons tout de même que dans le cas de l'organisme Villa Belle Rivière de Richelieu, il s'agit d'un ensemble de 60 logements pour personnes âgées, que les trois administratrices ont vendu à un promoteur privé pour la somme de 2 030 000 \$, soit 32 000 \$ l'unité – une véritable aubaine dans le contexte actuel du marché immobilier. Pour l'instant, on ne sait pas encore ce qu'il adviendra de l'organisme et du capital qu'il a engrangé avec cette transaction.

L'autre cas, largement médiatisé, est celui du Faubourg Mena'Sen – un complexe de 172 logements appartenant à l'organisme Cité des retraités de l'Estrie, à Sherbrooke. Dans ce cas, les cinq administrateurs ont vendu l'immeuble pour la somme de 18 250 000 \$, le 25 février dernier. L'organisme a ensuite été dissous, le 5 avril : l'avis de dissolution indique les actifs ont été partagés « entre les membres ». À noter que le porte-parole des ex-administrateurs refuse de dévoiler qui sont ces membres, qui se sont partagés le butin ; l'on sait toutefois que les locataires n'en faisaient pas partie. À noter également que la SCHL a confirmé que l'organisme a bénéficié de subventions se chiffrant à 7 millions de dollars pour la réalisation et l'exploitation de ce projet.

Le 6 mai dernier lors de son passage à Magog, le premier ministre a déclaré qu'il allait demander qu'une enquête soit faite pour savoir où sont rendus les 18 millions de dollars de la vente du Faubourg Mena'sen et « qui a mis ça dans ses poches » ? Pour ce faire, le gouvernement peut utiliser l'article 230 de la *Loi sur les compagnies*, qui autorise le ministre des Finances à décréter la tenue d'une enquête « sur les affaires d'une personne morale ». **Le RQOH appuie cette démarche et souhaite que cette enquête soit étendue à la transaction effectuée le 8 avril par les administratrices de la Villa Belle Rivière de Richelieu.**

Au Québec, ce sont près de 14 000 logements appartenant à des OSBL d'habitation, qui ne sont plus sous convention avec la SCHL ou dont les conventions s'achèveront d'ici 2028. À cela s'ajouteront, dans les prochaines années, les dizaines de milliers de logements ayant été réalisés dans le cadre des programmes administrés par la SHQ (AccèsLogis, Achat/rénovation, etc.). Ces logements représentent un actif collectif d'une valeur inestimable pour les communautés. Les organismes qui en sont propriétaires offrent et sont voués à continuer à offrir des logements abordables, désormais sans financement gouvernemental, une fois la convention échu. La valeur immobilière de ces projets pourrait en outre être utilisée comme levier pour construire ou acquérir d'autres ensembles de logements abordables. D'où la pertinence et la nécessité de protéger ce parc de logements.

En fait, les besoins en logement sont si importants dans le contexte actuel de crise, que l'on ne peut se permettre de perdre des logements sociaux et communautaires existants, alors que le développement de nouvelles unités demeure largement insuffisant, en dépit des efforts qui y sont consacrés.

On nous permettra, ici, de souligner l'extraordinaire travail et le dévouement des quelque 7 000 bénévoles qui composent les conseils d'administration des 1 200 OSBL d'habitation à travers le Québec – des personnes de la communauté et des locataires qui ont le cœur à la bonne place, dont l'implication contribue au bien-être collectif de leurs concitoyennes et concitoyens. Nous nous abstenons de commenter les décisions prises par les administrateurs des deux organismes ci-haut mentionnés, mais insistons qu'elles ne doivent pas entacher l'action de l'immense majorité des bénévoles de notre mouvement.

## **LA SOLUTION PROPOSÉE :**

**D'emblée, le RQOH affirme son accord complet avec les dispositions prévues aux articles 13 et 14 du projet de loi et souhaite leur adoption rapide.**

L'utilisation du véhicule qu'est la *Loi sur les compagnies* pour introduire cet encadrement juridique des OSBL d'habitation nous apparaît approprié. En dépit de la désuétude de cette loi, qui a été partiellement remplacée par la *Loi sur les sociétés par actions*, il reste que la très grande majorité des OSBL d'habitation ont été constituées sous le régime de la partie III de la LCQ. L'adoption et la mise en vigueur de l'article 14 du projet de loi auront donc une portée générale et immédiate sur la quasi-totalité de parc de logements sans but lucratif québécois.

Nous considérons tout aussi appropriée la modification à l'article 1 de la LCQ, proposée à l'article 13 du projet de loi, qui confie au/à la ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (actuellement, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation) la responsabilité d'appliquer les dispositions introduites à l'article 14. Il nous semble aller de soi que ce soit à la ministre responsable de l'habitation, et non au ministre des Finances (autrement responsable de l'application de la LCQ), que soit confié le pouvoir d'autoriser l'aliénation d'un immeuble appartenant à un OSBL et

ayant 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 ».

La décision d’étendre la portée de l’encadrement juridique des OSBL d’habitation aux projets relevant de ce qu’on appelle, dans notre jargon, le « parc fédéral unilatéral » (soit ceux ayant été financés directement par le gouvernement fédéral dans les années 1970 et 1980) est également bienvenue. Ces logements font partie du parc de logements sociaux et communautaires québécois. Le fait de les inclure est cohérent avec la volonté du gouvernement actuel, et de ceux qui l’ont précédé, d’augmenter l’offre de logements sociaux, communautaires et abordables ; c’est aussi une façon d’affirmer la compétence du Québec en matière d’habitation.

Le pouvoir accordé au/à la ministre au premier aliéna de ce qui deviendra l’article 227.9 de la LCQ est étroitement balisé, et la procédure prévue à l’article 227.10 est transparente et respectueuse des instances mises en place pour représenter notre secteur. Après que l’organisme souhaitant aliéner un immeuble lui aura transmis une demande en ce sens, le ou la ministre devra ainsi solliciter l’avis de notre regroupement et de la fédération des OSBL d’habitation desservant la région où se situe l’immeuble. En prenant sa décision, il ou elle devra prendre cet avis en considération, ainsi que l’effet que l’acte envisagé aura sur l’affectation sociale ou communautaire de l’immeuble. Le RQOH et ses fédérations membres sont bien placés pour jouer ce rôle, avec leur centaine d’employé.es, incluant des gestionnaires immobiliers, des inspecteurs en bâtiment, du personnel spécialisé en comptabilité, etc.

Certes, il y aura éventuellement des cas où l’aliénation d’un immeuble visé par ces dispositions sera justifiée ; mais la décision sera alors prise en tenant compte des éléments mentionnés plus haut, si bien que des cas désolants comme ceux qui se sont produits à Richelieu et Sherbrooke ne se répéteront plus.

Pour le reste, les autres articles proposés (227.11 à 227.18) sont là pour veiller au respect de la procédure prévue à l’article 227.10. Nous soulignons à cet égard l’importance de l’article 227.12, qui dispose que tout acte effectué en violation de ce qui deviendra la section III.2 de la Partie III de la *Loi sur les compagnies*, « est nul de nullité absolue ». Si ces dispositions avaient été en vigueur avant que les administrateurs de la Cité des retraités de l’Estrie vendent son immeuble et qu’ils avaient tout de même choisi d’aller de l’avant, il aurait été possible d’entreprendre un recours pour faire annuler la transaction.

L’article 227.14 introduit par ailleurs une protection additionnelle, cette fois en cas de liquidation d’un organisme qui est toujours propriétaire d’un immeuble visé par le projet de loi. Cet immeuble devra alors être cédé à un autre OSBL d’habitation ou à défaut, au RQOH. Enfin, les sanctions pénales prévues dans le projet de loi enverront un message clair aux personnes administratrices qui voudraient poser des actes qui contreviennent à ses dispositions et dérogent à la mission de l’organisme.

Un mot, finalement, sur le nouvel article 227.8, qui impose des obligations aux OSBL d’habitation visés, dont celle de préserver l’affectation sociale ou communautaire de l’immeuble (au paragraphe 1). Les obligations prévues aux paragraphes 2 à 6, incluant celles de constituer une réserve suffisante, de faire procéder à une inspection de l’immeuble à tous les cinq ans et de faire suivre cette inspection d’une planification des travaux, n’étaient pas nécessaires pour régler le problème des ventes d’immeubles des OSBL-H sans motif valable, mais il s’agit tout de même d’améliorations bienvenues. Depuis plusieurs années, notre regroupement milite pour que ces obligations soient introduites et planifiées dans les programmes d’habitation sociale et communautaire – l’obligation de faire procéder à une inspection à tous les cinq ans a d’ailleurs été introduite, en 2019, dans les normes du programme AccèsLogis.

Toutes ces dispositions sont-elles suffisantes pour encadrer les OSBL d'habitation et protéger leur parc de logements ? D'autres mesures pourraient éventuellement être envisagées et s'y ajouter, entre autres pour renforcer et soutenir leur vie associative. Cette réflexion pourrait se faire dans le cadre d'une réforme plus globale du droit associatif. Des travaux avaient été amorcés, en 2008 et 2009, qui visaient à ce que la Partie III de la LCQ soit remplacée par une nouvelle loi sur les organismes sans but lucratif. Le tout est toutefois resté lettre morte. La réforme du droit associatif serait certainement un beau mandat pour le prochain gouvernement, à réaliser en collaboration avec les organismes des secteurs de l'action communautaire et de l'économie sociale...

## LES AUTRES ÉLÉMENTS DU PROJET DE LOI :

- **Concernant le droit de préemption accordé aux municipalités :** Le RQOH soutient cette proposition. Il s'agit d'une demande légitime des municipalités, qui sont certainement bien placées pour identifier les besoins en logement ainsi que les occasions d'étendre le parc de logements sociaux et communautaires existants sur leur territoire. La mise en œuvre du droit de préemption exigera toutefois qu'elles puissent s'appuyer sur un ou des programmes efficaces pour procéder à l'acquisition des immeubles visés et les convertir en logements sociaux et communautaires, en particulier pour les plus petites d'entre elles. **À cet égard, le gouvernement doit s'engager à procéder sans plus tarder à la révision tant attendue du programme AccèsLogis et y allouer les sommes nécessaires pour lancer de nouvelles programmations.**
- **Concernant la section F du bail de logement :** Bien qu'il s'agisse d'une amélioration, la réduction de cinq à trois ans de 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 apparaît bien insuffisante. Le problème mis en lumière par les nombreux cas qui ont été portés à l'attention du grand public dans les derniers mois, où des locataires se sont vu imposer des augmentations de loyer de plusieurs centaines de dollars, ne tient pas tant à la durée de cette période qu'au fait que ces augmentations sont totalement incontrôlées. **À notre avis, les locateurs et locataires devraient pouvoir exercer en tout temps les recours en fixation des conditions du bail autrement prévus dans le Code civil. En contrepartie, des critères particuliers pourraient être ajoutés au Règlement sur les critères de fixation de loyer, applicables aux logements situés dans un immeuble nouvellement bâti ou dont l'utilisation à des fins locatives résulte d'un changement d'affectation récent, dans les trois années qui suivent la date à laquelle l'immeuble est prêt pour l'usage auquel il est destiné.**
- **Concernant la protection des locataires des résidences privées pour aînés (RPA) qui font l'objet d'un changement d'affectation :** Nous connaissons bien l'enjeu des fermetures ou changements d'affectation de RPA. Il existe en effet à ce jour quelque 196 RPA qui sont exploitées par des OSBL d'habitation, dont près de 150 sont sous convention avec la SHQ. Les RPA OSBL traversent actuellement une période de grandes difficultés. En 2021, 5 RPA OSBL ont fermé leurs portes ou changé d'affectation. Depuis le début de cette année, au moins 3 RPA OSBL ont fermé les livres ou transmis leur avis de cessation d'activités à leur CISSS/CIUSSS. Le RQOH travaille actuellement à convaincre le ministère de la Santé et des Services de mettre en place des mesures de soutien pour assurer la viabilité des RPA communautaires. Cela dit, en cas de changement d'affectation d'une RPA (qu'elle soit à but lucratif ou non), nous considérons absolument impératif que les loyers soient ajustés en fonction de la perte ou diminution des services, comme proposé dans le projet de loi.
- **Concernant la réglementation des conditions de location des logements à loyer modeste :** L'article 23 du projet de loi vise à permettre à ce que la future réglementation sur l'attribution et les conditions de location des logements à loyer modeste prévoit un mécanisme de compensation, qui

pourra être exigée des locataires dont les revenus dépasseront les seuils d’admissibilité établis. Dans le cadre des échanges que nous avons eus avec le personnel de la SHQ et du MAMH responsable de voir à l’élaboration de cette réglementation, nous avons déjà exprimé notre point de vue quant au peu d’utilité, selon nous, d’imposer de tels seuils par voie réglementaire. Cela dit, puisqu’il semble acquis qu’une telle réglementation sera mise en œuvre, nous insistons pour que le secteur, incluant les fournisseurs de ces logements et les organismes de défense des droits des locataires, soit consulté et que le projet de règlement soit élaboré en « co-construction ».

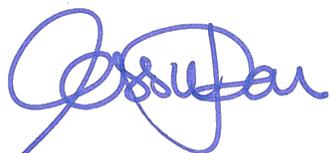
\* \* \*

En conclusion, nous réitérons notre souhait que les dispositions du projet de loi touchant à la protection du parc immobilier des OSBL d’habitation soient adoptées d’ici la fin de l’actuelle session parlementaire et mises en œuvre sans délai. Cela, afin d’éviter que d’autres cas comme ceux de Richelieu et Sherbrooke se produisent dans les prochains mois. Le marché immobilier étant ce qu’il est actuellement, plusieurs gestionnaires et administrateurs d’OSBL d’habitation nous rapportent recevoir régulièrement des offres d’achat non sollicitées par des courtiers ou directement par des acheteurs potentiels. Il pourrait donc y avoir d’autres cas où un organisme plus isolé, non membre du RQOH ou d’une fédération, et dont le conseil d’administration est épuisé et n’arrive plus à se renouveler, pourrait se laisser entraîner dans une telle transaction – sans même que cela soit le fait d’intentions malveillantes.

Nous tenons enfin à souligner notre appréciation de la façon dont ce dossier a été reçu par la ministre des Affaires municipales et de l’Habitation et ses équipes, au sous-ministériat à l’habitation et à la direction de la Société d’habitation du Québec. Après une première rencontre avec nos collègues de la FROHME le 24 mars, la ministre nous a confirmé, à l’occasion d’un rendez-vous téléphonique le 26 avril, que le gouvernement interviendrait pour régler la situation, ce qui s’est traduit peu de temps après par le dépôt du projet de loi et l’inclusion des articles 13 et 14.

Nous reconnaissons également le travail réalisé au cours des dernières semaines par les porte-parole en habitation des trois groupes d’opposition, qui ont contribué à ce que l’enjeu demeure une priorité et demandé une intervention législative pour protéger le parc de logements sans but lucratif et les locataires qui y habitent.

Merci de votre attention et bonne fin de session !



Jessie Poulette  
Vice-présidente du conseil d’administration



Jacques Beaudoin  
Directeur des affaires publiques et juridiques

Le 2 juin 2022