

Le droit des municipalités à régler le parc de logements locatifs

par Jason Chung
Faculté de Droit, Université McGill
Membre de l'équipe de recherche *Imaginons Bellechasse*

Traduction : Comité logement de la Petite Patrie, août 2014

Note : Le contenu de ce mémo est le fruit d'un travail de recherche et ne prétend pas être un traitement exhaustif du sujet. Nous, l'équipe de recherche *Imaginons Bellechasse*, ne donnons aucune garantie expresse et déclinons toute garantie implicite en ce qui concerne le contenu de ce mémo, y compris, sans limitation, son adéquation à des fins particulières.

Table des matières

	Synthèse.....	3
1.	Réflexions sur l'interaction entre le Code Civil du Québec et d'autres lois.....	4
1.1	Le Code Civil du Québec.....	4
1.2	Lois particulières et pouvoirs municipaux.....	5
2.	La capacité de la ville et des arrondissements de restreindre les conversions en copropriétés indivises.....	5
2.1	Un arrondissement peut-il exercer les pouvoirs de la municipalité pour les cas de copropriétés indivises ?.....	6
2.2	La compétence générale accordée aux municipalités permet de réglementer le parc de logements locatifs.....	6
2.3	Les compétences particulières liées à l'aménagement et à l'urbanisme peuvent accorder aux municipalités un pouvoir discrétionnaire à l'égard du parc de logements locatifs.....	8
2.4	Utilisation des pouvoirs économiques, sociaux et culturels pour restreindre la conversion de logements locatifs.....	11

SYNTHÈSE

Contexte

Ce mémo répond à des questions qui nous ont été adressées par le Comité logement de la Petite Patrie, partenaire de l'équipe de recherche *Imaginons Bellechasse*. Ces questions visent à connaître l'étendue du pouvoir des municipalités en matière de réglementation du parc de logements locatifs, en particulier lorsque les municipalités font face à de nouvelles situations telle la conversion des logements locatifs en copropriétés indivises. Ainsi, les deux questions principales auxquelles nous avons tenté de répondre sont :

1. Les pouvoirs municipaux en matière de réglementation du parc de logements locatifs peuvent-ils prévaloir eu égard aux droits de la propriété privée, tels que définis par le Code Civil du Québec ?
2. Existents-ils d'autres perspectives, d'autres capacités ou d'autres pouvoirs municipaux qui n'entrent pas en conflit direct avec les droits de la propriété privée ?

Conclusion

Tandis que la conversion de logements locatifs en copropriétés divisées (condos) est déjà balisée par la Loi sur la Régie du logement et prévoit une procédure d'exception dont peut se prévaloir un conseil d'arrondissement, la conversion de logements locatifs en copropriété indivise se déroule dans une zone grise. Or, grâce à des pouvoirs généraux et des domaines de compétences spécifiques, la ville et l'arrondissement partagent des pouvoirs étendus qui pourraient leur permettre de réglementer ces conversions. Un tel exercice gagnera probablement l'approbation des tribunaux qui devraient être influencés par de récentes études et la reconnaissance par les municipalités canadiennes de la valeur du parc de logements locatifs et des effets néfastes de sa diminution.

1. Réflexions sur l'interaction entre le Code Civil du Québec et d'autres lois

La question initiale soulevée est une de hiérarchie des droits, à savoir si les droits des municipalités de réglementer le parc de logements ont la priorité sur les droits des propriétaires. Pour répondre à cette question, il faut examiner l'applicabilité de différentes lois québécoises pertinentes à cet égard.

1.1 Le Code Civil du Québec

Le Code Civil du Québec (CCQ) constitue de façon générale « le fondement des autres lois »¹ et « doit recevoir une interprétation large qui favorise l'esprit sur la lettre et qui permette aux dispositions d'atteindre leur objet »². Il représente donc le point de départ pour déterminer les lois applicables à la situation actuelle.

Selon l'article 300 du CCQ, les municipalités sont « des personnes morales de droit public [qui] sont d'abord régies par les Lois particulières qui les constituent et par celles qui leur sont applicables »³. Toutefois, elles sont également sujettes au CCQ « quant à leur statut de personne morale, leurs biens ou leurs rapports avec les autres personnes »⁴. Comme l'a notée la Cour Suprême du Canada dans *Doré*, l'article 300 rappelle ainsi que le droit civil tel qu'il est énoncé dans le Code Civil « constitue le droit commun applicable aux personnes morales »⁵.

La question est alors de savoir si les pouvoirs municipaux souhaités par le comité logement tombent sous le champ d'application du CCQ régissant les interactions de droit privé, ou s'il ne faudrait pas plutôt regarder du côté des Lois particulières régissant les pouvoirs des municipalités. À la lumière du jugement *Doré*, il est très probable que les instruments juridiques pertinents seront les Lois particulières. En effet, bien que les articles du CCQ aient un caractère supplétif, dans les cas où ils ne régissent pas une matière, ceux des Lois particulières le peuvent, s'ils s'expriment de façon claire et précise⁶.

Ainsi, bien que les droits de propriété des propriétaires seront probablement affectés par une intervention municipale pour réglementer le parc locatif, le caractère véritable de l'action de la municipalité sera l'exercice de son pouvoir réglementaire afin de protéger le caractère d'un quartier et d'empêcher les changements d'usages existants par les propriétaires.

Dans le CCQ, même les droits de propriété des propriétaires ne sont pas absolus. Les tribunaux ont interprété les droits des propriétaires en tenant compte avec prévoyance du besoin qu'ont les municipalités de réglementer l'usage du sol à l'intérieur de leurs frontières. L'importante tension de ces intérêts divergents est attestée par l'Article 947 du CCQ où le « droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien » des propriétaires est « sous réserve des limites et

¹ CCQ, Disposition préliminaire.

² *Doré c Verdun (Ville)*, [1997] 2 RCS 862, paragraphe 15 [*Doré*].

³ CCQ, Art. 300, para. 1

⁴ *Ibid*, para. 2.

⁵ *Doré*, para. 19.

⁶ *Ibid*, para 21.

conditions d'exercice fixées par la loi »⁷. Comme l'a noté la Cour Suprême du Canada dans *Saint-Romuald (Ville)*, les mesures modernes et sophistiquées de l'aménagement du territoire sont des instruments de saine administration même si elles privent « dans une certaine mesure le propriétaire de ses droits »⁸.

Dans le but d'atténuer les craintes de confiscations injustes par les municipalités, la Cour Suprême du Canada a pris soin de veiller à ce que les usages existants et légitimes soient protégés par le concept de « droits acquis » en vertu des lois québécoises⁹. Les propriétaires sont généralement libres de faire des changements liés à l'intensité de l'usage existant, mais si le type d'usage est modifié, alors les droits des propriétaires fonciers sont limités. En particulier, si le propriétaire ajoute ou modifie des activités dans les termes de l'usage original, alors la Cour « doit sopeser l'intérêt du propriétaire foncier en regard de l'intérêt de la collectivité »¹⁰. Les tribunaux ont reconnu que les droits des propriétaires fonciers ne se transfèrent pas nécessairement aux cas où ils convertissent l'usage de leur bien ; bien plutôt, les municipalités sont dans leur droit d'intervenir dans l'intérêt de la communauté lorsque les droits acquis sont modifiés.

1.2 Lois particulières et pouvoirs municipaux

Plusieurs Lois particulières interdépendantes constituent la base légale de la réglementation municipale, puisque le CCQ ne détaille pas toute la capacité des pouvoirs municipaux à réglementer les droits de propriété foncière ou à les laisser se déployer sans entraves. Ces Lois comprennent, sans y être limitées : la *Loi sur la Régie du Logement*, la *Loi sur les compétences municipales*, la *Loi sur les cités et les villes* et la *Charte de la Ville de Montréal*.

2. La capacité de la ville et des arrondissements de restreindre les conversions en copropriétés indivises

En vertu de la *Loi sur la Régie du Logement* (articles 51 à 54), une restriction absolue surplombe les conversions d'immeubles locatifs en copropriétés divisées (condos) sur le territoire montréalais. Ce n'est que lorsque le conseil d'un arrondissement autorise expressément une dérogation que la conversion peut prendre place. La conversion en cas de copropriété divisée est bien délimitée et autorise clairement la restriction des droits de propriétés tels que stipulés dans le CCQ. Or, des questions subsistent concernant les cas de copropriété indivise. Dans les sections suivantes, je vais explorer les divers pouvoirs et obligations se rapportant au régime légal particulier de la ville et déterminer leur applicabilité à la situation actuelle.

⁷ CCQ, Art. 947, para. 1.

⁸ *Saint-Romuald (Ville) c. Olivier*, [2001] 2 RCS 898, para. 11, [*Saint-Romuald (Ville)*].

⁹ *Ibid*, para. 12.

¹⁰ *Ibid*, para. 39 (3-4).

2.1 Un arrondissement peut-il exercer les pouvoirs de la municipalité pour les cas de copropriétés indivises ?

Bien que Rosemont-La Petite-Patrie soit un arrondissement, il a le pouvoir et les responsabilités d'une municipalité en raison de l'article 130 de la Charte de la Ville de Montréal. Le deuxième alinéa de cette disposition indique clairement que le conseil d'arrondissement exerce, au nom de la ville, « tous les pouvoirs et est soumis à toutes les obligations que la Loi sur les cités et villes (chapitre C-19) ou une autre loi attribue ou impose au conseil d'une municipalité locale »¹¹. La nature large et complète de la prescription dans son ensemble indique que l'arrondissement est destiné à exercer l'autorité de la Ville de Montréal via une délégation provinciale des pouvoirs de la ville aux arrondissements.

Par conséquent, dans la mesure où les autres Lois particulières relatives aux municipalités fondent la capacité municipale de réglementer le stock de logements, l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie pourrait probablement profiter du même pouvoir discrétionnaire. Ce point de vue est partagé par le ministère des Affaires Municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire, qui précise qu'un « conseil d'arrondissement à la Ville de Montréal exerce, concurremment avec le conseil de la ville, les compétences de la ville, relativement à une modification au plan d'urbanisme (...) »¹².

2.2 La compétence générale accordée aux municipalités permet de réglementer le parc de logements locatifs

Si l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie élaborait un règlement avec un but explicite et sans motif ultérieur, il pourrait être autorisé à limiter les conversions de copropriétés indivises en vertu des pouvoirs généraux accordés aux municipalités. La raison en est que Montréal et ses arrondissements possèdent vraisemblablement la capacité juridique discrétionnaire de promulguer des lois et des politiques visant à garantir un parc adéquat de logements locatifs à des fins de politique publique et de bien-être public.

Au Québec, compétences et pouvoirs sont généralement accordés par des dispositions « omnibus » accordées aux municipalités. La Ville de Montréal et, par extension, l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie, profitent de la capacité de faire d'importantes modifications discrétionnaires pour répondre à de nouvelles circonstances et ainsi protéger le bien-être général de ses résidents. L'article 84 de la *Charte de la Ville de Montréal* énonce les pouvoirs généraux de la Ville de Montréal et note qu'elle « a toutes les compétences d'une municipalité locale et en exerce les pouvoirs et en remplit les obligations sous réserve d'une disposition de la présente loi (...) »¹³. Comme indiqué dans la section précédente, la section 130 de la même Charte défère aux arrondissements le pouvoir d'exercer la compétence de la Ville elle-même, ce qui semble indiquer que les arrondissements disposent, à leur propre niveau, de la capacité de la Ville de réglementer ses propres affaires. En outre, l'article 85 de la *Loi sur les*

¹¹ *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ 2013, ch. C-11.4, s. 130, para. 2.

¹² Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire Québec, *Guide La prise de décision en urbanisme*, <<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/conseil-municipal-et-conseil-darrondissement/>>.

¹³ *Supra* note 12, s. 84, para. 1.

compétences municipales octroie aux municipalités la capacité d'aller au-delà des pouvoirs de réglementation de cette loi et d'adopter « tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population »¹⁴.

Ces pouvoirs étendus reflètent le souhait des législateurs provinciaux à l'article 2 de la *Loi sur les compétences municipales* à l'effet que les municipalités doivent pouvoir « répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population » et que les pouvoirs conférés à cette fin « ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive »¹⁵. Bien que ce pouvoir général n'est pas illimité, la Cour Suprême du Canada a réaffirmé dans *Montréal (Ville)* que les municipalités doivent être autorisées à « relever rapidement les nouveaux défis auxquels font face les collectivités locales sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi provinciale habilitante »¹⁶. Ainsi, à moins qu'il n'existe des pouvoirs explicites qui limitent l'application de ces pouvoirs omnibus, la province n'a pas besoin de légiférer de manière normative ; au contraire, elle a permis aux municipalités de combler les lacunes de la législation qui entravent sa bonne gouvernance¹⁷.

Les Lois particulières sont muettes sur la protection adéquate du parc de logements locatifs. Alors que la section 87 de la *Charte de la Ville de Montréal* énonce les compétences particulières supplétives de la Ville, il n'existe aucune disposition explicite qui interdise expressément d'intervenir pour contrôler ou protéger le parc de logements locatifs. Compte tenu de ce silence, et compte tenu également de l'étendue des pouvoirs omnibus conférés aux municipalités par des Lois particulières du Québec, il est vraisemblable que Montréal et Rosemont-La Petite-Patrie seront jugés avoir exercé leurs pouvoirs de manière légitime dans le cas de restrictions et/ou de limitations visant la conversion de logements locatifs par voie de réglementation.

Le soutien judiciaire pour une compétence étendue des acteurs municipaux est mis en évidence dans *Henderson*. Dans ce jugement de la cour supérieure de Saskatchewan, il est clairement démontré que le conseil municipal en tant qu'institution, ainsi que les conseillers municipaux en tant qu'élus, possèdent des compétences et des pouvoirs généraux lors de l'examen de la conversion de logements locatifs en condominiums¹⁸. En outre, dans un autre jugement cité plus haut, la protection du parc de logements peut également être liée à des « fins municipales » admissibles¹⁹.

Le besoin pressant de logements locatifs a été reconnue par un certain nombre d'observateurs municipaux, y compris la Fédération canadienne des municipalités (FCM), qui rappelle récemment que « le coût de la propriété résidentielle étant devenu prohibitif pour un nombre grandissant de ménages à revenu faible ou moyen (...), le logement locatif est un élément

¹⁴ *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ 2013, ch. C-47.1, s. 85.

¹⁵ *Ibid.*, s. 2.

¹⁶ *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 RCS 141, para. 52, [*Montréal (Ville)*], citant *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241, 2001 CSC 40, par. 19, [*Spraytech*].

¹⁷ Donald Lidstone, *Assessment of the Municipal Acts of the Provinces And Territories*, <https://www.fcm.ca/Documents/reports/Assessment_of_the_Municipal_Acts_of_the_Provinces_and_Territories_EN.pdf>

¹⁸ *Henderson v Saskatoon (City)*, 2008 SKQB 135, para. 35-37 [*Henderson*].

¹⁹ *Spraytech*, *supra* note 17, para. 26.

essentiel d'un secteur du logement en santé »²⁰. Le même rapport souligne que la stagnation des mises en chantier de logements locatifs et les taux d'inoccupation plus faibles font grimper la demande et les loyers locatifs dans de nombreuses municipalités canadiennes, ce qui a des conséquences négatives importantes pour la population canadienne²¹.

Compte tenu du rôle fondamental des logements locatifs dans les municipalités ainsi que la générosité de l'interprétation par les tribunaux des dispositions favorisant l'autonomie municipale et les pouvoirs décisionnels, il est par conséquent très vraisemblable que Montréal et Rosemont-La Petite-Patrie auraient le droit d'imposer des limites sur les droits des propriétaires de copropriétés indivises par l'exercice des pouvoirs omnibus généraux accordés par des Lois particulières.

2.3 Les compétences particulières liées à l'aménagement et à l'urbanisme peuvent accorder aux municipalités un pouvoir discrétionnaire à l'égard du parc de logements locatifs

Dans le cas où l'arrondissement exprime une inquiétude quant à l'utilisation de la compétence générale, décrite précédemment, comme base légale pour limiter les droits des propriétaires, la ville et l'arrondissement peuvent également s'appuyer sur des compétences et responsabilités particulières délimitées par les Lois particulières. Dans le cas de ces compétences, les Lois particulières imposent une obligation positive d'agir à la ville de Montréal et, par extension, aux arrondissements. En ce qui concerne Montréal, ces compétences sont énumérées à l'article 87 de la *Charte de la Ville de Montréal*. Parmi celles-ci : l'aménagement, l'urbanisme, la promotion économique et le développement communautaire, culturel, économique et social²².

Les compétences particulières accordées à Montréal sous les rubriques de l'aménagement et de l'urbanisme font en sorte qu'il est hautement probable que la ville serait en mesure d'empêcher la conversion de logements locatifs à d'autres formes de propriété. La raison en est que la législation provinciale en matière d'aménagement et d'urbanisme reflète une intention spécifique par les législateurs provinciaux de donner ces pouvoirs réglementaires étendus aux municipalités. Là où ces pouvoirs se sont retrouvés en conflit avec les droits des propriétaires privés, les tribunaux canadiens ont clairement indiqué que les droits de propriété privée n'ont pas préséance si des changements d'usage conduisent à des effets négatifs dans le voisinage.

Dans *Saint-Romuald (Ville)*, les droits de la municipalité d'interdire les changements d'usage ont été mis en balance avec les droits acquis des propriétaires privés et la Cour suprême du Canada a insisté sur les dispositions qui permettent aux municipalités du Québec de « réguler l'utilisation du sol en divisant les territoires en zones auxquelles sont attribués différents groupes et différentes classes d'usages »²³. La Cour a également rappelé que la section 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet au conseil d'une municipalité d'adopter « un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire »²⁴. Elle a enfin observé que les municipalités

²⁰ Fédération canadienne des municipalités, *Complet : tendances dans le logement locatif au Canada*, p. 4 : www.fcm.ca/Documents/reports/FCM/No_Vacancy_Trends_in_Rental_Housing_in_Canada_FR.pdf

²¹ *Ibid*, pp. 7 à 12.

²² Pour la liste complète, voir l'article 84 de la *Charte de la Ville de Montréal*.

²³ *Saint-Romuald (Ville)*, *supra* note 9, para. 14.

²⁴ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ 2014, ch. A-19.1, s. 113.

peuvent établir des conditions, voire même interdire purement et simplement l'extension ou la modification d'un usage ou d'une construction dérogatoire protégée par des droits acquis²⁵.

Le jugement *Saint-Romuald (Ville)* cristallise donc deux concepts importants concernant le cadre juridique et les effets de voisinage. En ce qui concerne le cadre juridique, tel que mentionné dans la section 1.1, la Cour a expressément donné son aval à des mesures modernes et sophistiquées de l'aménagement du territoire, même si elles entrent en conflit avec les droits des propriétaires. La Cour a même reconnu que les municipalités ont le droit d'interdire spécifiquement et de restreindre les modifications en usage dans certaines circonstances, comme pour les droits acquis en vertu de l'article 113 (18) (c) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Il est par conséquent plausible que la ville et l'arrondissement se verront aussi octroyés le pouvoir de restreindre les conversions dans d'autres contextes.

La Cour a clairement accordé un poids aux considérations d'effets de voisinage pour arriver à un équilibre entre les droits d'aménagement d'une municipalité et les droits des propriétaires fonciers. Les données ne manquent plus pour démontrer l'effet nocif des conversions sur le marché des logements locatifs, qui serait vraisemblablement considéré comme un effet de voisinage important dans le contexte du changement d'usage résidentiel. Comme indiqué plus haut, la FCM documente la pénurie de logements locatifs dans les municipalités canadiennes et note que la stagnation dans la construction de logements locatifs, combinée à l'érosion du parc locatif existant suite aux conversions de logements en copropriétés, fait en sorte que le nombre absolu de logements locatifs a diminué pour la première fois dans l'histoire, entre 2001 et 2006. Par ailleurs, l'arrivée des condos dans le parc locatif a pour effet général de faire grimper les prix et de réduire les locations bon marché²⁶. En bref, la pénurie de logements locatifs bon marché nuit sans aucun doute à la diversité des quartiers.

En Colombie-Britannique, la législation provinciale, sous la forme de la *Charte de Vancouver*, énonce expressément que la ville peut adopter des règlements pour protéger le parc de logements, notamment en ce qui concerne le logement pour les ménages à faible revenu. D'autres municipalités à travers le Canada ont aussi répondu au besoin impérieux de protéger un parc locatif adéquat et à bon marché dans leurs règlements et politique. C'est le cas par exemple des municipalités d'Ottawa, de Toronto et de Burlington (Ontario), qui limitent les possibilités de convertir un immeuble locatif en copropriétés.

Le système judiciaire permet donc aux villes de jouer un rôle de plus en plus interventionniste en ce qui concerne les changements d'usage. Alors que les droits de propriété sont encore protégés à la fois par le CCQ et la *common law*, nous assistons à une reconnaissance judiciaire de plus en plus solide de la valeur distincte que les logements locatifs bon marché apportent à une communauté et les effets de voisinage négatifs de la perte de ces logements. Cette reconnaissance se traduit par la déférence octroyée aux législateurs provinciaux et aux élus municipaux d'adopter des lois et des règlements limitant les changements d'usage par les propriétaires résidentiels et leur capacité de faire appliquer ces mesures au moyen de permis, de certificats et d'audiences.

²⁵ *Saint-Romuald (Vile)*, *supra* note 9, para. 15.

²⁶ *Supra*, note 21, pp. 1 et 8.

Cette reconnaissance judiciaire serait vraisemblablement tout autant applicable au Québec, car elle se rapporte à l'exercice par la Ville d'un pouvoir discrétionnaire dans l'intérêt public. Maître Denis Lemieux, dans son texte *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, fait ainsi valoir que « les motifs doivent s'inscrire dans le cadre de la loi habilitante et qu'il doit y exister une relation de causalité entre les motifs affichés et la décision prise » pour que le pouvoir judiciaire accepte l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire²⁷.

Compte tenu de ce qui précède, si la Ville de Montréal ou l'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie devait adopter un règlement clair, en conformité avec sa législation, qui restreint la conversion, le motif et le lien de causalité entre le motif et l'action devraient être suffisamment clairs pour satisfaire la magistrature. L'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie serait donc en mesure d'utiliser ses compétences en aménagement et en urbanisme afin de limiter les droits de conversion des propriétaires fonciers eu égard à la copropriété indivise. Pour que ce pouvoir puisse être exercé, l'arrondissement doit satisfaire à deux conditions : (1) la création de mécanismes juridiques appropriés sous la forme de règlements et (2) l'identification et la démonstration d'un besoin raisonnable.

En ce qui concerne les mécanismes juridiques appropriés, pour les raisons énumérées dans ce mémo, la ville et l'arrondissement possèdent les compétences nécessaires pour passer des règlements étendus pour gouverner la ville, en particulier en ce qui concerne l'aménagement et l'urbanisme. Comme indiqué précédemment, plusieurs dispositions de la *Charte de la Ville de Montréal*, de la *Loi sur les compétences municipales* et de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* donnent à la ville à la fois une compétence générale et spécifique en la matière. Via les pouvoirs délégués aux arrondissements, Rosemont-La Petite-Patrie devrait être en mesure d'exercer de façon unilatérale ces pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme afin de limiter les conversions. En tout état de cause, des recommandations peuvent également être adressées à la Ville de Montréal, qui serait certainement en mesure d'adopter de tels règlements.

Par conséquent, la question est de savoir s'il existe un effet démontrable dans le quartier Rosemont-La Petite-Patrie dans le cas où les restrictions relatives à la conversion de logements locatifs en copropriétés ne sont pas mises en œuvre. Compte tenu d'une analyse du quartier et de ses caractéristiques, il est vraisemblable qu'un tribunal comprendra la restriction sur les conversions par la municipalité ou par l'arrondissement comme une décision raisonnable afin d'éliminer des effets de voisinage nocifs.

Les données disponibles montrent que, sans restrictions au droit des propriétaires à convertir les logements locatifs, la diversité et l'accessibilité de Rosemont-La Petite-Patrie seraient en danger. Rosemont et La Petite-Patrie sont des quartiers avec un passé ouvrier. Bien que le nombre de résidants soit resté stable, une analyse de l'arrondissement réalisée par Centraide en 2012 a révélé que la situation sociale dans La Petite-Patrie est fragile du côté des familles monoparentales, des ménages locataires et des personnes à faible revenu, en particulier les personnes âgées et les personnes ayant des problèmes de santé mentale, qui sont poussées hors du quartier. La raison est

²⁷ François Tremblay, « Le pouvoir réglementaire pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de la population: source nouvelle et confirmée d'intervention pour les municipalités » (2011) 331 Barreau du Québec 3, pp. 35-36.

qu'au cours des dernières années, on constate « une augmentation importante des reprises de logement par des propriétaires, ainsi que des coûts de loyer de plus en plus élevés ». Dans Rosemont comme dans La Petite-Patrie, il y a eu beaucoup de déplacement des familles à faible revenu hors du quartier, ainsi qu'un déplacement « vers des enclaves où se concentrent de plus en plus de manifestations de la pauvreté, notamment dans la partie sud-est du quartier²⁸.

Cet exode a un impact disproportionné sur Rosemont-La Petite-Patrie, étant donné le taux élevé de locataires dans ces quartiers. Comparé à 62 % des ménages de l'île de Montréal, 77% des ménages dans La Petite-Patrie et 71 % dans Rosemont sont composés de locataires, ce qui signifie que l'expulsion et la conversion de logements locatifs donne lieu à une pression démesurée sur les ménages de ces quartiers. En outre, 37 % des ménages locataires dans La Petite-Patrie et 36 % de Rosemont consacrent 30 % ou plus de leur revenu pour se loger, ce qui limite leur capacité à répondre à d'autres besoins de base²⁹.

Sans l'intervention de la municipalité ou de l'arrondissement, le logement bon marché continuera de diminuer et cette pénurie augmentera la pression sur les ménages à faibles revenus et à revenus moyens dans le quartier. L'effet de voisinage suite à une absence d'action sera particulièrement préjudiciable à ces groupes plus vulnérables, qui ont traditionnellement perçu Rosemont-La Petite-Patrie comme un chez-soi et qui risquent une ghettoïsation. Par conséquent, les tribunaux considèreraient vraisemblablement comme raisonnable le fait que la ville et l'arrondissement agissent pour contrer cet effet indésirable par l'exercice de leurs pouvoirs d'aménagement et d'urbanisme.

2.4 Utilisation des pouvoirs économiques, sociaux et culturels pour restreindre la conversion de logements locatifs

En sus de l'aménagement et de l'urbanisme, la municipalité a des compétences particulières, des obligations et des pouvoirs pour « la promotion économique et le développement communautaire, culturel, économique, social, et en matière d'environnement et de transport » en vertu de l'article 87 (2) de la *Charte de la Ville de Montréal*. Bien que ces pouvoirs étendus de la Ville aient été traditionnellement considérés en des termes plutôt limités, des études économiques et urbaines récentes eu égard au rôle des logements bon marché pour la croissance économique et sociale peuvent justifier des restrictions sur les droits de propriété par l'exercice d'un pouvoir public.

Des recherches récentes ont mises en évidence la disponibilité de logements locatifs en tant qu'élément essentiel du développement économique municipal, ne serait-ce que du fait que les logements locatifs fournissent des logements à faible coût pour un large éventail de salariés. Une étude américaine du Center for Housing Policy relate ainsi une enquête auprès de 300 entreprises (55% ayant plus de 100 employés) montrant que les employeurs croient que « le manque de logements bon marché peut mettre une économie locale en désavantage concurrentiel »³⁰. Les

²⁸ Centraide, *Analyse territoriale 2012. Rosemont et La Petite Patrie*, p. 1 (2012).

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Keith Waltrip, Laura Williams & Suzanne Hague, "The Role of Affordable Housing in Creating Jobs and Stimulating Local Economic Development", Center for Housing Policy (January 2011), p. 2, <http://www.nhc.org/media/files/Insights_HousingJobs_Factsheet_Jan_10.pdf>.

deux tiers des entreprises interrogées ont fait remarquer que « la pénurie affecte négativement leur capacité à conserver des employés qualifiés » et croient que « la disponibilité de logements abordables joue un rôle dans le choix du lieu où les entreprises décident de construire, de déménager ou d'étendre leurs activités »³¹.

Le parc de logements locatifs joue un rôle essentiel dans le domaine de l'habitation au Canada. Une grande partie des locataires, majoritaires parmi les ménages montréalais, sont des composantes essentielles de la main d'œuvre sur le marché du travail et ils sont de plus en plus souvent évincés de leurs logements. Malheureusement, il n'y a aucune indication que la construction de nouveaux logements locatifs suffira à répondre à la prévision d'une croissance au cours de la prochaine décennie d'environ 50 000 nouveaux ménages locataires par an. La construction de logements locatifs durant les 15 dernières années a représenté seulement 10% de toutes les mises en chantier et une grande partie a été liée à des initiatives ciblées³². Étant donné ce manque d'approvisionnement, une pression à la hausse sur les loyers frappera sans aucun doute les travailleurs les plus vulnérables.

Continuer de permettre les conversions de logements locatifs existants en copropriétés indivises aura sûrement une incidence sur la réalité économique de Rosemont-La Petite-Patrie. En miroir de l'enquête sur les employeurs américains, les employeurs locaux de Rosemont-La Petite-Patrie vont éventuellement avoir des difficultés à garder des employés qualifiés dans leur domaine, ce qui peut influencer sur la décision d'entreprises à construire, déménager ou étendre leurs opérations dans cet arrondissement.

Compte tenu de ce qui précède, le logement locatif s'avère être un élément-clé du développement économique de la Ville de Montréal. L'arrondissement de Rosemont-La Petite-Patrie peut ainsi justifier les restrictions de conversion en utilisant la section 87 (2) de la *Charte de la Ville de Montréal*. Bien qu'il existe une pénurie de cas pour ce qui a trait à cette interprétation du règlement, la *Loi sur les compétences municipales* ne prohibe pas un tel geste et la *Charte de la Ville de Montréal* place même une obligation positive sur la Ville de produire un plan de développement démontrant comment sont remplies les obligations de la section 87 (2). À la lumière de la norme de retenue du pouvoir judiciaire en ce qui concerne les affaires municipales, les données économiques émergentes et impérieuses qui appellent une protection du parc locatif peuvent influencer les décisions de justice.

En outre, l'article 87 (2) de la Charte de la Ville de Montréal parle aussi de compétence particulière de la Ville pour le développement social et culturel. La Ville et l'arrondissement pourraient utiliser l'obligation de la Ville de veiller au développement social et culturel pour limiter les conversions qui favorisent la gentrification. Ceci est particulièrement rendu possible étant donné les craintes concernant le lien entre la gentrification et l'homogénéité sociale. Comme l'a noté R. Alan Walks et Richard Maaranen du Cities Centre à l'Université de Toronto, « la gentrification est liée au déplacement des ménages à faible revenu des quartiers centraux, à la baisse de l'accessibilité des logements dans ces quartiers, et à des niveaux plus médiocres

³¹ *Ibid.*

³² Steve Pomeroy, "The Housing Market and Canada's Economic Recovery", Federation of Canadian Municipalities (January 2012), p. 6. <https://www.fcm.ca/Documents/reports/The_Housing_Market_and_Canadas_Economic_Recovery_EN.pdf>.

d'accessibilité pour ceux qui sont alors obligés de trouver un logement dans les quartiers plus éloignés »³³.

Étant donné que les données collectées par Centraide ont déjà trouvé des preuves de cette forme de gentrification et de déplacement dans Rosemont-La Petite-Patrie, ainsi que l'obligation faite à la ville par l'article 87 (2) de promouvoir le développement social et culturel, il y a un argument plausible à faire que les restrictions sur les conversions sont nécessaires pour se prémunir contre l'érosion de la diversité sociale et culturelle dans l'arrondissement. Bien que cet argument ne semble pas encore avoir été fait devant les tribunaux, une telle argumentation paraît prometteuse et appelle une étude plus approfondie.

³³ R. Alan Walks & Richard Maaranen, "Neighbourhood Gentrification and upgrading in Montreal, Toronto and Vancouver", Centre for Urban & Community Studies (September 2008), p. 8, <http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/researchbulletins/CUCS_RB_43-Walks-Gentrification2008.pdf>.